

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة النهرين

كلية الحقوق



العقوبات التي يجوز فرضها على الموظف العام

بحث تخرج الى جامعة النهرين / كلية الحقوق

وهو جزء من متطلبات نيل شهادة البكالوريوس في الحقوق

اعداد الطالب

عباس جواد كاظم

بإشراف

أ.م.د. سجي محمد عباس

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

قَالُوا سُبْحَانَكَ لَا عِلْمَ لَنَا إِلَّا مَا عَلَّمْتَنَا إِنَّكَ أَنْتَ الْعَلِيمُ الْحَكِيمُ

صدق الله العظيم

(البقرة : 36)

الاهداء

إلى الذين علماني معنى الحياة ... الى الذين اشبعاني
بحنانهما وعطفهما وأعانني الله استحسنانا بدعائهما حتى
خرجت من الظلمات... إلى النور
والدي ووالدتي
الى... كل المحبين والأصدقاء .
إلى ... كل من زار قلبي ليترك بصمة حب
ونبضة قلب اهدي إليهم جميعا هذا الجهد المتواضع.

الشكر والتقدير

الحمد لله الذي ليس لقضائه دافع ولا لعطائه مانع ولا كصنعه صانع وهو الجواد
الواسع لا اله الا هو المتوحد بالجلال بكمال الجمال تعظيما وتكبيرا قيوم السماوات
والارض مدبر الخلائق اجمعين الذي انعم علينا بنعمة العلم والدين والصلاة والسلام
على سيدنا محمد واله وصحبه الكرام خاتم الانبياء والمرسلين واله وصحبه الطيبين.
وبعد

وانا اخط السطور الأواخر في هذا البحث بحمد الله تعالى ارى ان الواجب يحذوني
لأقف فأسوق معاني الثناء بحق من اسدى وأحسن لي صنيعا اذ أقدم شكري وتقديري
واعتزازي الى (أ.م.د. سجي محمد عباس)

يجزي متابعتها وتوجيهاتها وملاحظاتها خلال مشوار البحث التي كان لها عظيم الاثر
في اخراج هذا البحث بهذا الشكل فجزاها الله عني خيرا. واشكر كذلك منتسبو القسم
من موظفين وتدرسيين

مستخلص

تسعى السلطة الإدارية في الدولة إلى ضمان سير المرافق العامة بانتظام واضطراد لتحقيق المصلحة العامة من خلال الموظف العام باعتباره أحد وسائل الإدارة لتحقيق غاياتها، وهي تعمل على توفير الحقوق اللازمة للموظف فضلاً عن فرض الواجبات التي يتوجب عليه احترامها ومراعاة حدودها، فإذا ما خرج عن هذه الواجبات فرضت بحقه عقوبة إدارية تتناسب مع الخطأ الصادر عنه، وتتفاوت هذه العقوبات حسب جسامة الفعل المرتكب من الموظف، وقد أوردها المشرع في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل النافذ، إذ حدد هذا القانون إجراءات فرض العقوبة الانضباطية فضلاً عن الضمانات الممنوحة للموظف سواء الضمانات السابقة على فرض العقوبة الإدارية أو المترتبة مع قرار فرض العقوبة .

الكلمات المفتاحية : العقوبة الادارية , التحقيق الاداري , الوظيفة العامة , الموظف .

المحتويات

المبحث الاول	العقوبة التأديبية
المطلب الاول	تعريف العقوبة التأديبية وانواعها
الفرع الاول	تعريف العقوبة التأديبية
الفرع الثاني	انواع العقوبة التأديبية
المطلب الثاني	اجراءات فرض العقوبة التأديبية والجهة المختصة بتلك الاجراءات
الفرع الاول	تعريف اجراءات فرض العقوبة التأديبية
الفرع الثاني	الجهة المختصة في اجراءات فرض العقوبة التأديبية

المبحث الثاني	ضمانات الموظف القانونية لصحة فرض العقوبة التأديبية
المطلب الاول	الضمانات السابقة على فرض العقوبة التأديبية
الفرع الاول	تبليغ الموظف بإحالاته للتحقيق
الفرع الثاني	اطلاع الموظف على الملف التحقيقي
الفرع الثالث	التحقيق والاستجواب
المطلب الثاني	الضمانات المرافقة لقرار فرض العقوبة التأديبية

المقدمة :

لما كانت الدولة عبارة عن مجموعة من المرافق العامة التي تضطلع بنشاطات متعددة سواء كانت تتمثل بمرفق القضاء الذي تمارسه السلطة القضائية ، وكذلك المرافق العامة الإدارية سواء كانت مرافق إدارية بحتة أو مرافق اقتصادية وتجارية فإن نشاط هذه المرافق له صلة مباشرة بتقديم الخدمات العامة للجمهور، لذلك اقتضى الحال والواقع العملي أن تستعين الإدارة بمجموعة من الوسائل التي تمكنها من أداء وظيفتها ، وذلك لأن الإدارة عبارة عن شخص معنوي عام لا تمارس نشاطها وأعمالها إلا من خلال ممثليها الذين يقومون بأعمالها من الأشخاص الآدميين (أي الموظفين) فهؤلاء هم وسيلة الإدارة البشرية إلى جانب الوسيلة الأخرى وهي الوسيلة المادية ، المتمثلة بالأموال العامة لكي تقوم الإدارة بأداء وظائفها المختلفة سواء في تنفيذ القوانين ووضعها موضع التطبيق أو إشباع الحاجات العامة عن طريق المرافق العامة التابعة لها ، أو حماية النظام العام بعناصره الثلاثة التقليدية عن طريق وظيفتها في الضبط الإداري، لذلك ونظراً لأهمية تلك الوظائف كان لابد للسلطة الإدارية أن تنظم أحكام وقواعد الوظيفة العامة بشكل دقيق ومحكم لتنظيم نشاطها الذي تمارسه من خلال الموظف العام عن طريق تحديد حقوقه وواجباته ، لأن الموظف إذا كان يتمتع بالعديد من الحقوق التي تخوله إياها الوظيفة العامة فإنه يخضع في المقابل لمجموعة من الواجبات والالتزامات التي يجب عليه احترامها والالتزام بها ومراعاة حدودها ، فإذا خرج عليها كان مخالفاً يستحق توقيع الجزاء التأديبي عليه، بل إن خروجه على أحكام القانون يمكن أن يخضعه للمساءلة الجنائية إلى جانب المساءلة الإدارية ، لذلك ظهرت أهمية وجود نظام تأديبي لانضباط موظفي الدولة والقطاع العام إلى جانب وجود ضمانات سابقة ومرافقة لفرض العقوبة الإدارية إذا ما خالف الموظف تلك الواجبات والالتزامات المفروضة بموجب القوانين التأديبية بما يضمن تقديم المرافق العامة لخدماتها بشكل دائم ومستمر دون توقف .

اهمية البحث :

تبرز أهمية موضوع بحثنا هذا كونه يمس شريحة واسعة من شرائح المجتمع لكل دولة ألا وهي شريحة الموظفين ، لمالهم من دور في تسيير وإدارة المرافق العامة وتأدية الدولة لوظائفها ، ونظراً لأن هؤلاء الموظفين كغيرهم من أفراد المجتمع قابلين للزلل والخطأ ومجانبة الصواب في سلوكهم الوظيفي ، فكان لابد من إخضاعهم لنظام إداري يكفل الاحترام اللازم للوظيفة العامة وأداء رسالتها ، وهنا لابد من تسليط الضوء على العقوبات الإدارية التي يمكن فرضها على كل من يخالف واجبات أو محظورات الوظيفة ، وكذلك ما يشمله من ضمانات للموظفين في مواجهة سلطة الإدارة في تحديد المخالفات الإدارية وما يفرض نتيجة لها من عقوبات إدارية ، وغيرها من الضمانات التي سوف نتعرض لها في هذا البحث .

مشكلة البحث .

تكمن مشكلة البحث في عدم المعرفة الكافية لأصحاب العلاقة بمفهوم العقوبة التأديبية المطبقة على الموظف العام ، وهم الموظفون العموميون، حيث إنهم يمثلون عددا لا يستهان به في مجتمعنا، ويعتبر الموظف العام مكونا أساسيا من مكونات المجتمعات

حيث لا تكاد تخلو أي عائلة من موظف في جنباتها،فنا هية العقوبة التأديبية؟ وما هي أنواعها؟وما هي الضمانات القانونية التي ترافق فرض العقوبة التأديبية؟

- ولذا كان لا بد من التطرق إلى العقوبة التأديبية وأنواعها والضمانات التي ترافقها حتى يقوم الموظف العام بواجباته على أكمل وجه.

منهج البحث :

سوف نتناول الموضوع أعلاه بأسلوب تحليلي لنصوص قانون انضباط موظف الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل النافذ باعتباره يمثل النظام التأديبي لانضباط موظفي الدولة والقطاع العام في العراق حالياً.

خطة البحث :

لقد تطلب موضوع بحثنا تقسيمه إلى مبحثين ؛ الاول نتناول فيه العقوبة التأديبية، وأنواعها, والثاني نتعرف فيه على الضمانات التي يجب مراعاتها عند فرض احى العقوبات الانضباطية , سواء أكانت سابقة أو معاصرة لها .

المبحث الأول العقوبة التأديبية

المطلب الأول تعريف العقوبة التأديبية وأنواعها،

الفرع الأول تعريف العقوبة التأديبية:

ان المشرع لم يضع تعريفاً محدداً للعقوبة الانضباطية وإنما ترك امر التعريف للفقهاء والقضاء (١) واكتفى في هذا الصدد بالنص على انواع العقوبات الانضباطية واثارها المادية والمعنوية التي تفرض على الموظف المخالف عموماً دون تعيين عقوبة انضباطية لكل مخالفة انضباطية

فقد قيلت تعريفات مختلفة للعقوبة الانضباطية منها : انها العقاب المستخدم تجاه اخلال الموظف وخروجه على واجب الخدمة ، او انها العقوبة المهنية التي توقع على من اخل بواجبات الوظيفة او خرج عن مقتضياتها او مس كرامتها.

وتحديد العقوبات الانضباطية ليس معنى ان المشرع قد حدد لكل مخالفة انضباطية ما يقابلها من عقاب او وضع حدود دنيا وعليا لكل عقوبة عن كل فعل يكون مخالفة او جريمة انضباطية كما فعل بالنسبة للجرائم الجنائية والعقوبات الجنائية بل حصر العقوبات الانضباطية وترك للسلطة المختصة بتوقيع العقوبة الانضباطية سلطة تقديرية واسعة في اختيار العقوبة التي تناسب الفعل المكون للمخالفة الانضباطية ، وهذا ما جرى عليه القضاء الاداري في فرنسا وفي مصر منذ إنشاء مجلس الدولة المصري فالتشريع المصري كأغلب التشريعات لم يعرف العقوبة الانضباطية بل اورد على سبيل الحصر مختلف العقوبات الانضباطية التي يجوز توقيعها على الموظف العام فقد حدد قانون النيابة الادارية رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ العقوبات الانضباطية بالنسبة للموظفين المعيّنين على وظائف دائمة فجعل العقوبات التي توقع على موظفي الدرجة الثانية فما دونها تختلف عن العقوبات التي توقع على موظفي الدرجة الأولى

-
1. مجلة العلوم القانونية – كلية القانون – جامعة بغداد – المجلد الثاني عشر – العدد (الأول والثاني) – بغداد – 1997.
 2. أحمد ماهر صالح علاوي الجبوري – إجراءات فرض العقوبة الانضباطية في القانون العراقي – رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون – جامعة بغداد – 2006.

وفي العراق كما في مصر, وجريا على منوال اكثرية التشريعات لم يعرف المشرع العراقي العقوبة الانضباطية بل اورد على سبيل الحصر مختلف العقوبات الانضباطية التي يجوز توقيعها على الموظف العام فقد خصص الباب الثاني من قانون انضباط موظفي الدولة رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦ (الملغي) لبيان هذه العقوبات اما قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل حدد العقوبات التي يجوز فرضها على الموظف المخالف في (م/٨) وهي واردة على

سبيل الحصر والتعدد

والعقوبة الانضباطية اياً كان التعريف الذي يطلق عليها تمتاز بخصائص منها المرونة والمساس بمزايا الوظيفة المادية والمعنوية فهي لا تمس الموظف في شخصه او حريته او امواله الخاصة بل تقع

على مزايا الوظيفة فتحرمه من بعض منها

1. علي خليل ابراهيم - جريمة الموظف العام الخاضعة للتأديب في القانون العراقي - أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية القانون - جامعة بغداد - 2006.
2. محمد يوسف مهدي - أهم المبادئ القانونية لمجلس شورى الدولة - مجلس النواب - مكتب النائب الأول - الطبعة الأولى - بغداد - 2011

الفرع الثاني أنواع العقوبة التأديبية

العقوبات الإدارية هي الجزاءات التي توقع على مرتكبي المخالفات الإدارية من الموظفين ، وهذه العقوبات إما أن تكون ذات طبيعة أدبية أو مالية ، أو تؤدي إلى إنهاء الرابطة الوظيفية بشكل مؤقت أو دائم ، وهي تحدد على سبيل الحصر في القوانين الانضباطية بحيث لا يمكن توقيع عقوبة ليست من بينها لما في ذلك من مخالفة لمبدأ شرعية العقوبة () . ويجب أن تتناسب العقوبة الموقعة مع المخالفة المرتكبة من حيث الجسامة بحيث لا يشوبها غلو أو مبالغة () . كما لا يجوز فرض أكثر من عقوبة إدارية عن المخالفة ذاتها ، وهذا ما نصت عليه المادة (20) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل (2).

ويسود النظام الإداري مبدأ أساس وهو ((مبدأ لا عقوبة إلا بنص أو مبدأ قانونية العقوبات)) بعكس المبدأ السائد في النظام الجنائي وهو مبدأ (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص أو مبدأ قانونية الجرائم والعقوبات).

أما عن موقف قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل ، فقد أخذ المشرع العراقي بمبدأ شرعية أو قانونية العقوبات الإدارية ، وأورد حصراً للعقوبات الإدارية التي يمكن فرضها على الموظف في حالة ارتكابه لإحدى المخالفات الإدارية ، وهذا ما نصت عليه المادة (7) من هذا القانون بان ((إذا خالف الموظف واجبات وظيفته أو قام بعمل من الأعمال المحظورة عليه يعاقب باحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون ، ولا يمس ذلك بما قد يتخذ ضده من إجراءات وفقاً للقوانين)).

1. د. غازي فيصل مهدي - شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل - بغداد - 2006.

2. د. عثمان غيلان العبودي - شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل - موسوعة القوانين العراقية - بغداد - 2010.

وهذه العقوبات نصت عليها المادة (8) من القانون أعلاه , وهي عقوبات تتدرج من حيث الشدة والأثر , وتبدأ بعقوبة (لفت النظر) وتنتهي بعقوبة (العزل) , وحسب جسامة المخالفة الإدارية التي ارتكبتها الموظف وكالاتي :⁽¹⁾

الفرع الأول : لفت النظر :

نصّت عليها المادة (8) البند (أولاً) بقولها ((ويكون بإشعار الموظف تحريراً بالمخالفة التي ارتكبتها وتوجيهه لتحسين سلوكه الوظيفي , ويترتب على هذه العقوبة تأخير الترفيع أو الزيادة مدة ثلاثة أشهر)) وهذه العقوبة مستحدثة في القانون أعلاه , إذ لم يسبق لقانوني الانضباط لسنتي 1929 و1936 الملغيين النص عليها () . وهذه العقوبة هي أولى العقوبات الإدارية وأخفها , ويجب أن تكون مكتوبة ومسببة وتتضمن توجيهها للموظف لتحسين سلوكه الوظيفي مستقبلاً , أما أثر هذه العقوبة فهو (تأخير الترفيع أو الزيادة ثلاثة أشهر).⁽²⁾

الفرع الثاني : الإنذار :

ونصّ عليها البند (ثانياً) من المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل بقولها ((ويكون بإشعار الموظف تحريراً بالمخالفة التي ارتكبتها وتحذيره من الاخلال بواجبات وظيفته مستقبلاً , ويترتب على هذه العقوبة تأخير الترفيع أو الزيادة مدة ستة أشهر)). وهذه العقوبة كانت موجودة في قانوني الانضباط لسنتي 1929 و1936 الملغيين وكانت تعد الأولى في قائمة العقوبات التي نصا عليها () .

وهي ثاني العقوبات التي نص عليها قانون الانضباط النافذ لعام 1991 , ويجب أن تكون مكتوبة ومسببة وتتضمن تحذيراً للموظف من الاخلال بواجباته الوظيفية مستقبلاً أما عن أثر هذه العقوبة فهو (تأخير الترفيع أو الزيادة مدة ستة أشهر).

1. د. سليمان محمد الطماوي - القضاء الإداري - الكتاب الثالث - قضاء التأديب دراسة مقارنة - دار الفكر العربي - القاهرة 1995 .

2. علي حسين الخلف وسلطان عبدالقادر الشاوي - المبادئ العامة في قانون العقوبات - المكتبة القانونية - بغداد - 2009 .

الفرع الثالث : قطع الراتب :

ونص عليها البند (ثالثاً) من المادة (8) من القانون أعلاه بقولها ((ويكون بحسم القسط اليومي من راتب الموظف مدة لا تتجاوز العشرة أيام بأمر تحريري تذكر فيه المخالفة التي ارتكبها الموظف واستوجبت فرض العقوبة ، ويترتب عليها تأخير الترفيع أو الزيادة وفقاً لما يأتي :

أ- خمسة أشهر في حالة قطع الراتب لمدة لا تتجاوز خمسة أيام.

ب- شهر واحد عن كل يوم من أيام قطع الراتب في حالة تجاوز مدة العقوبة خمسة أيام)).

وقد انتقد بعض الفقه هذه العقوبة بزعم أن أثارها سوف تنسحب إلى أسرة الموظف ولا يقتصر أثرها عليه ، في حين أن هناك من نادى بها ، لأن العقوبات الإدارية المعنوية لا تكفي لزجر الموظف المخالف، كما أنها لا تمثل العقوبة الوحيدة التي تنصرف أثارها إلى عائلة الموظف ، بل إن هناك عقوبات أخرى تحمل هذا الأثر كعقوبة تنزيل الدرجة . والرأي الراجح هو الإبقاء على العقوبة أعلاه ، لأن الراتب يحتل مكانة مهمة عند الموظفين ، لذا فإنها سوف تشكل رادعاً قوياً للموظف فيمتنع عن مخالفة واجباته الوظيفية () . وهذه العقوبة هي ثالث العقوبات الإدارية التي نص عليها قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل ، وتكون بحسم القسط اليومي من راتب الموظف لمدة لا تتجاوز (10) أيام فقط ، فإذا فرضت الإدارة هذه العقوبة لمدة أكثر كأن تفرضها لمدة (12) يوماً فلا ينفذ منها ما تجاوز (10) أيام ، وأما المقصود بالراتب هنا هو الراتب الكلي للموظف والذي يشمل (الراتب الاسمي + المخصصات) وليس الراتب الاسمي فقط () . أما الأثر المترتب على العقوبة أعلاه فهو على وفق ما يأتي :-⁽¹⁾

1- إذا عوقب الموظف بعقوبة قطع الراتب لمدة تتجاوز (خمسة) أيام ، فإن ترفيعه أو علاوته تتأخر بمقدار شهر واحد عن كل يوم من أيام قطع الراتب .

2- أما إذا عوقب الموظف بعقوبة قطع الراتب لمدة لا تتجاوز (خمسة) أيام ، فإن ترفيعه أو علاوته تتأخر لمدة خمسة أشهر .

والأصل في العقوبات الثلاثة المذكورة آنفاً يجب أن تفرض على الموظف المخالف بعد اتباع الإجراءات التي تطلبها قانون الانضباط في المادة (10) منه المتضمن وجوب تشكيل لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة والاختصاص , فضلاً عن التحقيق تحريراً مع الموظف المخالف وسماع وتدوين أقواله وأقوال الشهود والإطلاع على جميع المستندات والبيانات التي ترى ضرورة الإطلاع عليها وتحرير محضر تثبت فيه اللجنة إجراءاتها واستنتاجاتها وتوصياتها المسببة , ولكن استثناءً من هذا الأصل أجاز قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل للوزير أو رئيس الدائرة استجواب الموظف مباشرة وأن يفرض عليه أي من العقوبات الثلاثة المذكورة استثناءً من أحكام المادة (10) الفقرتين أولاً وثانياً) من هذا القانون (). ولكن هذه الفقرة لم تبين شكل هذا الاستجواب , الامر الذي قد يجيز حسب رأي ان يكون مجرد استجواب شفوي , مما يعني ان هناك ضرورة لتعديل هذه الفقرة , لتوفير ضمانة جدية للموظف (1).

الفرع الرابع : التوبيخ :

ونصّ على هذه العقوبة البند (رابعاً) من المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل بقولها ((ويكون بإشعار الموظف تحريراً بالمخالفة التي ارتكبها وجعلت سلوكه غير مرض , ويطلب إليه وجوب اجتناب المخالفة وتحسين سلوكه الوظيفي, ويترتب على هذه العقوبة تأخير الترفيع أو الزيادة مدة سنة واحدة)) , وهذه العقوبة ليست جديدة في التشريع العراقي , فقد سبق لقانوني الانضباط لعامي 1929 و1936 الملغيين أن نصّا عليها (). أما عن أثرها فهو تأخير الترفيع أو الزيادة مدة سنة واحدة . (2)

الفرع الخامس : إنقاص الراتب :

نصّ عليها البند (خامساً) من المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل بقولها ((ويكون بقطع مبلغ من راتب الموظف بنسبة لا تتجاوز (10%) من راتبه الشهري لمدة لا تقل عن ستة أشهر ولا تزيد على سنتين , ويتم ذلك بأمر تحريري يشعر الموظف بالفعل الذي ارتكبه , ويترتب على هذه العقوبة تأخير الترفيع أو الزيادة مدة سنتين)).

1. د. عثمان غيلان العبودي - شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل -

موسوعة القوانين العراقية - بغداد - 2010.

2. د. غازي فيصل مهدي - القضاء الإداري في العراق الواقع والطموح - بيت الحكمة - بغداد - 2009.

وهناك فرق ما بين عقوبة إنقاص الراتب وعقوبة قطع الراتب ، فالقطع ينصب على كل الراتب ولمدة محدودة أقصاها (10) أيام عن المخالفة الإدارية التي يرتكبها الموظف المخالف ، أما عقوبة إنقاص الراتب فتتصب على نسبة معينة من الراتب لا تتجاوز (10%) من الراتب الشهري ولمدة لا تقل عن ستة أشهر ولا تزيد على سنتين . كما إنهما تختلفان من حيث الآثار ، فعقوبة قطع الراتب تؤخر الترفيع أو الزيادة لمدة عشر أشهر كحد أقصى ، وأما عقوبة إنقاص الراتب فتؤخر الترفيع أو الزيادة لمدة سنتين ، وهكذا تكون عقوبة إنقاص الراتب أشد من عقوبة قطع الراتب (1).

ويجب أن تكون العقوبة أعلاه مكتوبة ومسببة وتتضمن تحديداً لمدة الإنقاص مع التقيد بالحد الأقصى الذي حدده القانون وهو (10%) ، وهناك ضرورة أن سريانها على الراتب الكلي للموظف بما يشمله من (الراتب الاسمي + المخصصات) ولا يقتصر على الراتب الاسمي ، وذلك بنفس الأسباب التي ذكرناها في معرض الكلام عن عقوبة قطع الراتب ، وهذه العقوبة تدخل ضمن صلاحيات الوزير حصراً أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة ، وتخرج من اختصاص رئيس الدائرة أو الموظف المخول () .

الفرع السادس : تنزيل الدرجة : ونصّ على هذه العقوبة البند (سادساً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل بقولها ((ويكون بأمر تحريري يشعر فيه الموظف بالفعل الذي ارتكبه ويترتب على هذه العقوبة :-

أ- بالنسبة للموظف الخاضع لقوانين أو أنظمة أو قواعد أو تعليمات خدمة تأخذ بنظام الدرجات المالية والترفيع : تنزيل راتب إلى الحد الأدنى للدرجة التي دون درجته مباشرة ، مع منحه العلاوات التي نالها في الدرجة المنزل منها (بقياس العلاوة المقررة في الدرجة المنزل منها) ويعاد إلى الراتب الذي كان يتقاضاه قبل تنزيل درجته بعد قضائه ثلاث سنوات من تاريخ فرض العقوبة ، مع تدوير المدة المقضية في راتبه الأخير قبل فرض العقوبة (2).

ب- بالنسبة للموظف الخاضع لقوانين أو أنظمة أو قواعد أو تعليمات خدمة تأخذ بنظام الزيادة كل سنتين : تخفيض زيادتين من راتب الموظف ويعاد إلى الراتب الذي كان يتقاضاه قبل تنزيل درجته بعد قضائه ثلاث سنوات من تاريخ فرض العقوبة مع تدوير المدة المقضية في راتبه الأخير قبل فرض العقوبة.

1. د. ماهر صالح علاوي الجبوري - مبادئ القانون الإداري - دراسة مقارنة - شركة العاتك لصناعة الكتاب - القاهرة - 2010.

2. أحمد ماهر صالح علاوي الجبوري - إجراءات فرض العقوبة الانضباطية في القانون العراقي - رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون - جامعة بغداد - 2006.

ج- بالنسبة للموظف الخاضع لقوانين أو أنظمة أو قواعد أو تعليمات خدمة تأخذ بنظام الزيادة السنوية: تخفض ثلاث زيادات سنوية من راتب الموظف مع تدوير المدة المقضية في راتبه الأخير قبل فرض العقوبة.⁽¹⁾

وهذه هي صور عقوبة تنزيل درجة في ظل قانون الانضباط النافذ ، أما بعد صدور قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (22) لسنة 2008 المعدل (). فقد تغير الحال جذرياً لأن القانون المذكور جاء بجدول لرواتب الموظفين يضم (10) درجات ولكل درجة (11) مرتبة يتدرج فيها الموظف عن طريق الزيادة السنوية ، ومن ثم فلم يبق للفرقة التي أقامها البند (سادساً) من المادة أعلاه أي مفعول ().

الفرع السابع : الفصل : (2)

ونصّ عليها البند (سابعاً) من قانون الانضباط العام وكما يأتي ((ويكون بتنحية الموظف مدة تحدد بقرار الفصل ويتضمن الأسباب التي استوجبت فرض العقوبة عليه ، وعلى النحو الآتي :

أ- مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على ثلاث سنوات ، إذا عوقب الموظف باثنتين من العقوبات التالية أو بإحداها لمرتين وارتكب في المرة الثالثة خلال خمسة سنوات من تاريخ فرض العقوبة الأولى فعلاً يستوجب معاقبته بإحداها :

1- التوبيخ .

2- إنقاص الراتب .

3- تنزيل الدرجة .

ب- مدة بقاءه في السجن إذا حكم عليه بالحبس أو السجن عن جريمة غير مخلة بالشرف، وذلك اعتباراً من تاريخ صدور الحكم عليه وتعتبر مدة موقوفته من ضمن مدة الفصل ، ولا تسترد منه أنصاف الرواتب المصروفة له خلال مدة سحب اليد)).

1. محمد يوسف مهدي – أهم المبادئ القانونية لمجلس شوري الدولة – مجلس النواب – مكتب النائب الأول – الطبعة الأولى – بغداد – 2011.

2. مجلة العلوم القانونية – كلية القانون – جامعة بغداد – المجلد الثاني عشر – العديدين (الأول والثاني) – بغداد – 1997.

وهذه العقوبة يجب أن تكون مكتوبة ومسببة ، وهي لا تفرض إلا في الحالات التي نصّ عليها القانون في البند أعلاه ، بعكس العقوبات السابقة، فلم يحدد القانون أسباب معينة لفرضها ، وكذلك فإنها لا تفرض إلا من الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة حصراً ، فإذا فرضت من رئيس الدائرة أو الموظف المخول كانت باطلة ، لكونها صادرة ممن لا يملك صلاحية فرضها ، وهذه العقوبة بعكس عقوبة العزل لا تؤدي إلى إنهاء وظيفة الموظف ، وإنما تتحيه مؤقتاً عن تلك الوظيفة ويعاد إليها بعد انتهاء مدة الفصل المحددة بقرار الفصل ، ولقد وضع القانون لعقوبة الفصل أجلين هما ما نصّت عليه المادة المذكورة :-⁽¹⁾

الاول :- مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على ثلاث سنوات ، وذلك في حالة ما إذا عوقب الموظف باثنتين من العقوبات كالتوبيخ وإنقاص الراتب وتنزيل الدرجة أو بعقوبة واحدة من العقوبات المذكورة لمرتين وارتكب في المرة الثالثة خلال خمسة سنوات من تاريخ فرض العقوبة الأولى فعلاً يستوجب معاقبته بإحداها . وهذا يعني عدم جواز قيام السلطة الإدارية بفرض عقوبة أخرى في حالة ارتكب مخالفات وتم معاقبة الموظف المخالف بإحدى العقوبات أعلاه وارتكب فعلاً ثالثاً من شأنه تشديد العقوبة إلى الفصل ، فلا خيار أمام السلطة المذكورة ، أي يجب عليها فرض تلك العقوبة حصراً ، وهذه العقوبة في هذه الحالة تفرض بحكم القانون بمجرد صدور اثنتين من العقوبات أعلاه أو إحداها لمرتين ، ويرتكب فعلاً ثالثاً يستوجب معاقبته بإحداها وذلك خلال خمسة سنوات من تاريخ صدور قرار فرض العقوبة الأولى بحقه .⁽²⁾

الثاني :- مدة بقاءه في السجن إذا حكم عليه بالحبس أو السجن عن جريمة غير مخلة بالشرف ، وذلك اعتباراً من تاريخ صدور الحكم عليه وتعتبر مدة موقوفته من ضمن مدة الفصل .

وقد حددت المادة أعلاه الفصل للموظف إذا حكم بالحبس أو بالسجن عن جريمة غير مخلة بالشرف ، ولكن القانون سكت عن إيراد حكم لحالة ما إذا ارتكب الموظف جريمة مخلة بالشرف ، ففي هذه الحالة يمكن الاستئناس بأحكام قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (997) في 1978/7/30 () .

1. مجلة دراسات قانونية – بيت الحكمة – العدد (23) – بغداد – 2009.

2. د. مازن ليلو راضي - موسوعة القضاء الاداري - المجلد الثاني - المؤسسة الحديثة للكتاب - بيروت - الطبعة الاولى - 2016.

والذي قضت الفقرة (ثالثاً) منه باعتبار المحكوم عليه من الموظفين مفصلاً من الوظيفة مدة بقاءه في السجن , على أن يعاد إلى الخدمة بعد خروجه من السجن إلا إذا فقد شرطاً من شروط التعيين، ولا يحرم من تولي الوظيفة بشكل نهائي، وإذا وجد مانع يحول دون إعادته إلى العمل الذي فصل منه فيعمل آخر . ويستثنى من ذلك الموظف الذي يحكم عن جريمة (رشوة أو اختلاس أو سرقة) إذ يتم عزله من الخدمة استناداً لأحكام مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (18) في 1993/2/10 (1).

الفرع الثامن : العزل :

ونصت عليها المادة (8) البند (ثامناً) من قانون الانضباط وكما يأتي ((ويكون بتتحية الموظف من الوظيفة نهائياً، ولا تجوز إعادة توظيفه في دوائر الدولة والقطاع العام وذلك بقرار مسبب من الوزير في إحدى الحالات الآتية :

أ- إذا ثبت ارتكابه فعلاً خطيراً يجعل بقاءه في خدمة الدولة مضرراً بالمصلحة العامة (2).

ب- إذا حكم عليه عن جنائية ناشئة عن وظيفته أو ارتكبتها بصفته الرسمية.

- ج- إذا عوقب بالفصل ثم أعيد تعيينه فارتكب فعلاً يستوجب الفصل مرة أخرى .
وتعد عقوبة العزل من أشد العقوبات الإدارية أثراً لأنها تؤدي إلى فسخ الرابطة الوظيفية فصماً نهائياً ، فلا يجوز إعادة تعيين الموظف المعزول في دوائر الدولة والقطاع العام ، و يجب أن تكون مكتوبة ومسببة وصادرة عن الوزير حصراً أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة ، ولا تفرض ألا في الحالات أعلاه التي نص عليها القانون ، وهذه الحالات هي :-
1. إذا ثبت ارتكب الموظف فعلاً خطيراً يجعل بقاءه في خدمة الدولة مضرراً بالمصلحة العامة ، وتقدير خطورة الفعل ومدى مساسه بالمصلحة العامة متروك لتقدير الإدارة وتحت رقابة القضاء الإداري .
 2. إذا حكم عليه عن جنائية ناشئة عن وظيفته أو ارتكبتها بصفته الرسمية . وتطبيق هذه الفقرة يتطلب توافر شرطين هما :-

1. د. ماهر صالح علاوي الجبوري - مبادئ القانون الإداري - دراسة مقارنة - شركة العاتك لصناعة الكتاب - القاهرة - 2010.
2. د. عثمان غيلان العبودي - النظام التأديبي لموظفي الدولة - موسوعة القوانين العراقية - الطبعة الثانية - بغداد - 2007.

الشرط الأول : أن يرتكب الموظف جريمة من نوع جنائية ().
الشرط الثاني : أن تكون الجريمة التي يرتكبها الموظف ناشئة عن وظيفته أو ارتكبتها بصفته الرسمية كجريمة الاختلاس والتزوير والسرقة . (1)
3. إذا عوقب الموظف بعقوبة الفصل ثم أعيد توظيفه فارتكب فعلاً يستوجب الفصل مرة أخرى . وهذا يعني أن عقوبة العزل تعد تشديداً للعقوبة التي يستحقها الموظف وهي عقوبة الفصل ، وبما أنه عوقب بالعقوبة المذكورة عن المخالفة الأولى ، ولكنه لم يزدجر بها لذلك تفرض عليه عقوبة العزل ، هذا وبعد فراغ القانون من ذكر العقوبات الانضباطية في المادة (8) منه قضى في المادة (9/أولاً) على ما يأتي ((تسري مدة التأخير في الترفيع أو الزيادة التي تترتب على العقوبات الواردة في المادة (8) من هذا القانون اعتباراً من تاريخ استحقاق الموظف الترفيع أو الزيادة)). وبناءً على هذه الفقرة إذا استحق الموظف ترفيعاً أو زيادة في الراتب قبل فرض العقوبة فلا أثر للأخيرة عليهما ، بل إنها تؤثر على الترفيع والزيادة التي تحصل في المستقبل ، وهذا يعني تأجيل الأثر التبعية لبضعة سنوات أحياناً . أما الفقرة (ثانياً) من هذه المادة فقد نصت على ((إذا عوقب الموظف بأكثر من عقوبة واحدة خلال الدرجة الوظيفية الواحدة تطبق بحقه العقوبة الأشد فيما يتعلق بتأخير الترفيع وفق ما هو مقدر في الفقرة السابقة)). فإذا فرضت بحق موظف عقوبة إنذار وعقوبة توبيخ في نفس الدرجة الوظيفية التي يشغلها يتأخر ترفيعه في هذا الاحتمال مدة سنة واحدة فقط، باعتبار أن عقوبة التوبيخ أشد من عقوبة الإنذار لذلك فإنها تحجب أثر عقوبة الإنذار . (2)

-
1. د. عثمان غيلان العبودي - شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل - موسوعة القوانين العراقية - بغداد - 2010.
 2. د. ماهر صالح علاوي الجبوري - مبادئ القانون الإداري - دراسة مقارنة - شركة العاتك لصناعة الكتاب - القاهرة - 2010.

أركان الشيء هي أساسه التي بها قيامه ، وللمخالفة الإدارية ركنان ، هما : الركن المادي والركن المعنوي ، وسوف نتناول هذين الركنين بشيء من الإيجاز وكالاتي :
أولاً : الركن المادي :⁽¹⁾

الركن المادي للمخالفة الإدارية هو المظهر الخارجي لها ، ويتمثل في الفعل أو الترك أي السلوك الإيجابي أو السلبي الذي يرتكبه الموظف إخلالاً بواجبات وظيفته . والفعل الإيجابي هو القيام بعمل من الأعمال المحظورة التي ذكرناها والتي ينص عليها القانون التأديبي، أما الفعل السلبي فهو الإمتناع عن أداء واجب من واجبات الوظيفة العامة المذكورة آنفاً ، ويجب أن يتمثل الركن المادي للمخالفة الإدارية في تصرف محدد يثبت ارتكابه⁽²⁾.

ويعد الشروع في ارتكاب المخالفة الإدارية مخالفة يعاقب عليها الموظف ، والشروع هو البدء في ارتكاب فعل بقصد ارتكاب جريمة إذا أوقف أو خاب أثره لأسباب لا دخل لإرادة الفاعل فيها⁽³⁾، أما الأعمال التحضيرية التي تتمثل في إعداد وسائل تنفيذ المخالفة فالأصل ألا عقاب عليها ، ولكنها قد تعتبر في حد ذاتها مخالفة مستقلة ، وأما مجرد تفكير الموظف في ارتكاب مخالفة إدارية فلا عقاب عليه ، ما دام لم يخرج من حيز النفس إلى حيز الوجود⁽⁴⁾.

ثانياً : الركن المعنوي :

يذهب رأي إلى أن الركن المعنوي للمخالفة الإدارية هو الإرادة الآثمة أو غير المشروعة للموظف في اقتراف الفعل أو الترك المكون للركن المادي للمخالفة ، ويتميز الركن المعنوي في المخالفات العمدية عنه في المخالفات غير العمدية ، فالركن المعنوي في المخالفات العمدية هو قصد تحقيق النتيجة المترتبة على الفعل أو الترك فالركن المعنوي في اعتداء الموظف على رئيسه - مثلاً - هو قصد الإساءة إلى هذا الرئيس وإيذائه ، أما الركن المعنوي في المخالفة غير العمدية فتتصرف فيها إرادة الموظف إلى النشاط سواء كان تركاً أو فعلاً دون نتيجته ، فالركن المعنوي فيها يتمثل في تقصير مرتكب الفعل في الإحاطة بواجبات وظيفته والحفاظ عليها . فالموظف الذي يخل بواجبات وظيفته لجهله بها يعد مقصراً في السعي إلى معرفتها ، والموظف الذي لا ينهض بواجبات وظيفته كسلاً أو تقاعساً يعتبر مقصراً في القيام بعمله

1. د. مازن ليلو راضي - موسوعة القضاء الاداري - المجلد الثاني - المؤسسة الحديثة للكتاب - بيروت - الطبعة الاولى - 2016.

2. د. غازي فيصل مهدي - شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل - بغداد - 2006.

3. د. عثمان غيلان العبودي - شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل - موسوعة القوانين العراقية - بغداد - 2010.

إن فلابد من توافر الركن المعنوي لقيام المخالفة الإدارية ، وتخلفه يعني لا قيام لها ، فإذا انعدمت إرادة الموظف أثناء ارتكاب الركن المادي للمخالفة لقوة قاهرة ، كحالة الحرب أو مرض أو بسبب إكراه مادي أو معنوي أو أمر مكتوب من رئيسه المباشر رغم تنبيهه كتابة لمخالفته للقوانين أو الأنظمة أو التعليمات فلا قيام للمخالفة الإدارية⁽¹⁾

ست من بينها لما في ذلك من مخالفة لمبدأ شرعية العقوبة⁽²⁾. ويجب أن تتناسب العقوبة الموقعة مع المخالفة المرتكبة من حيث الجسامة بحيث لا يشوبها غلو أو مبالغة. كما لا يجوز فرض أكثر من عقوبة إدارية عن المخالفة ذاتها ، وهذا ما نصت عليه المادة (20) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل . ويسود النظام الإداري مبدأ أساس وهو ((مبدأ لا عقوبة إلا بنص أو مبدأ قانونية العقوبات)) بعكس المبدأ السائد في النظام الجنائي وهو مبدأ ((لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص أو مبدأ قانونية الجرائم والعقوبات)).⁽³⁾

أما عن موقف قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل ، فقد أخذ المشرع العراقي بمبدأ شرعية أو قانونية العقوبات الإدارية ، وأورد حصراً للعقوبات الإدارية التي يمكن فرضها على الموظف في حالة ارتكابه لإحدى المخالفات الإدارية ، وهذا ما نصت عليه المادة (7) من هذا القانون بان ((إذا خالف الموظف واجبات وظيفته أو قام بعمل من الأعمال المحظورة عليه يعاقب بإحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون ، ولا يمس ذلك بما قد يتخذ ضده من إجراءات وفقاً للقوانين)).

وهذه العقوبات نصت عليها المادة (8) من القانون أعلاه ، وهي عقوبات تتدرج من حيث الشدة والأثر ، وتبدأ بعقوبة (لفت النظر) وتنتهي بعقوبة (العزل) ، وحسب جسامة المخالفة الإدارية التي ارتكبها الموظف وكالاتي :

الفرع الأول : لفت النظر :

نصت عليها المادة (8) البند (أولاً) بقولها ((ويكون بإشعار الموظف تحريراً بالمخالفة التي ارتكبها وتوجيهه لتحسين سلوكه الوظيفي ، ويترتب على هذه العقوبة تأخير الترفيع أو الزيادة مدة ثلاثة أشهر)) وهذه العقوبة مستحدثة في القانون أعلاه ، إذ لم يسبق لقانوني الانضباط لسنتي 1929 و1936 الملغيين النص عليها وهذه العقوبة هي أولى العقوبات الإدارية وأخفها ، ويجب أن تكون مكتوبة ومسببة وتتضمن توجيهها للموظف لتحسين سلوكه الوظيفي مستقبلاً ، أما أثر هذه العقوبة فهو (تأخير الترفيع أو الزيادة ثلاثة أشهر).

1. د. غازي فيصل مهدي - شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل - بغداد - 2006.

2. د. عبدالغني بسيوني عبدالله - القانون الإداري - الدار الجامعية للطباعة والنشر - بيروت - 1993.

3. صباح صادق جعفر الأنباري - مجلس شورى الدولة - موسوعة القوانين العراقية - الجزء الأول - الطبعة الأولى - بغداد - 2008.

الفرع الثاني : الإنذار :

ونصّ عليها البند (ثانياً) من المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل بقولها ((ويكون بإشعار الموظف تحريراً بالمخالفة التي ارتكبها وتحذيره من الاخلال بواجبات وظيفته مستقبلاً , ويترتب على هذه العقوبة تأخير الترفيع أو الزيادة مدة ستة أشهر)). وهذه العقوبة كانت موجودة في قانوني الانضباط لسنتي 1929 و 1936 الملغيين وكانت تعد الأولى في قائمة العقوبات التي نصا عليها(1)

وهي ثاني العقوبات التي نص عليها قانون الانضباط النافذ لعام 1991, ويجب أن تكون مكتوبة ومسببة وتتضمن تحذيراً للموظف من الاخلال بواجباته الوظيفية مستقبلاً , أما عن أثر هذه العقوبة فهو (تأخير الترفيع أو الزيادة مدة ستة أشهر).

الفرع الثالث : قطع الراتب :

ونص عليها البند (ثالثاً) من المادة (8) من القانون أعلاه بقولها ((ويكون بحسم القسط اليومي من راتب الموظف مدة لا تتجاوز العشرة أيام بأمر تحريري تذكر فيه المخالفة التي ارتكبها الموظف واستوجبت فرض العقوبة , ويترتب عليها تأخير الترفيع أو الزيادة وفقاً لما يأتي :

أ- خمسة أشهر في حالة قطع الراتب لمدة لا تتجاوز خمسة أيام.

ب- شهر واحد عن كل يوم من أيام قطع الراتب في حالة تجاوز مدة العقوبة خمسة أيام)).

وقد انتقد بعض الفقه هذه العقوبة بزعم أن أثارها سوف تنسحب إلى أسرة الموظف ولا يقتصر أثرها عليه , في حين أن هناك من نادى بها , لأن العقوبات الإدارية المعنوية لا تكفي لزجر الموظف المخالف, كما أنها لا تمثل العقوبة الوحيدة التي تنصرف أثارها إلى عائلة الموظف , بل إن هناك عقوبات أخرى تحمل هذا الأثر كعقوبة تنزيل الدرجة . والرأي الراجح هو الإبقاء على العقوبة أعلاه , لأن الراتب يحتل مكانة مهمة عند الموظفين , لذا فإنها سوف تشكل رادعاً قوياً للموظف فيمتنع عن مخالفة واجباته الوظيفية(2) . وهذه العقوبة هي ثالث العقوبات الإدارية التي نص عليها قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل , وتكون بحسم القسط اليومي من راتب الموظف لمدة لا تتجاوز (10) أيام فقط , فإذا فرضت الإدارة هذه العقوبة لمدة أكثر كأن تفرضها لمدة (12) يوماً فلا ينفذ منها ما تجاوز (10) أيام , وأما المقصود بالراتب هنا هو الراتب الكلي للموظف والذي يشمل (الراتب الاسمي + المخصصات) وليس الراتب الاسمي فقط(3) أما الأثر المترتب على العقوبة أعلاه فهو على وفق ما يأتي :-

1- إذا عوقب الموظف بعقوبة قطع الراتب لمدة تتجاوز (خمسة) أيام , فإن ترفيعه أو علاوته تتأخر بمقدار شهر واحد عن كل يوم من أيام قطع الراتب .

2- أما إذا عوقب الموظف بعقوبة قطع الراتب لمدة لا تتجاوز (خمسة) أيام , فإن ترفيعه أو علاوته تتأخر لمدة خمسة أشهر.

1. د. عثمان غيلان العبودي - النظام التأديبي لموظفي الدولة - موسوعة القوانين العراقية - الطبعة الثانية - بغداد - 2007.

2. د. سامي جمال الدين - اصول القانون الاداري - منشأة المعارف - الاسكندرية - 2009.

3. د. ماجد راغب الحلو - القانون الإداري - دار المطبوعات الجامعة - الاسكندرية - 1983.

والأصل في العقوبات الثلاثة المذكورة آنفاً يجب أن تفرض على الموظف المخالف بعد اتباع الإجراءات التي تطلبها قانون الانضباط في المادة (10) منه المتضمن وجوب تشكيل لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة والاختصاص ، فضلاً عن التحقيق تحريراً مع الموظف المخالف وسماع وتدوين أقواله وأقوال الشهود والإطلاع على جميع المستندات والبيانات التي ترى ضرورة الإطلاع عليها وتحرير محضر تثبت فيه اللجنة إجراءاتها واستنتاجاتها وتوصياتها المسببة ، ولكن استثناءً من هذا الأصل أجاز قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل للوزير أو رئيس الدائرة استجواب الموظف مباشرة وأن يفرض عليه أي من العقوبات الثلاثة المذكورة استثناءً من أحكام المادة (10) الفقرتين أولاً وثانياً من هذا القانون⁽¹⁾. ولكن هذه الفقرة لم تبين شكل هذا الاستجواب ، الأمر الذي قد يجيز حسب رأي أن يكون مجرد استجواب شفوي ، مما يعني أن هناك ضرورة لتعديل هذه الفقرة ، لتوفير ضمانات جديّة للموظف⁽²⁾

الفرع الرابع : التوبيخ :

ونصّ على هذه العقوبة البند (رابعاً) من المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل بقولها ((ويكون بإشعار الموظف تحريراً بالمخالفة التي ارتكبها وجعلت سلوكه غير مرض ، ويطلب إليه وجوب اجتناب المخالفة وتحسين سلوكه الوظيفي، ويترتب على هذه العقوبة تأخير الترفيع أو الزيادة مدة سنة واحدة)) ، وهذه العقوبة ليست جديدة في التشريع العراقي ، فقد سبق لقانوني الانضباط لعامي 1929 و1936 الملغيين أن نصّا عليها⁽ⁱⁱ⁾. أما عن أثرها فهو تأخير الترفيع أو الزيادة مدة سنة واحدة .

الفرع الخامس : إنقاص الراتب :

نصّ عليها البند (خامساً) من المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل بقولها ((ويكون بقطع مبلغ من راتب الموظف بنسبة لا تتجاوز (10%) من راتبه الشهري لمدة لا تقل عن ستة أشهر ولا تزيد على سنتين ، ويتم ذلك بأمر تحريري يشعر الموظف بالفعل الذي ارتكبه ، ويترتب على هذه العقوبة تأخير الترفيع أو الزيادة مدة سنتين)).

وهناك فرق ما بين عقوبة إنقاص الراتب وعقوبة قطع الراتب ، فالقطع ينصب على كل الراتب ولمدة محدودة أقصاها (10) أيام عن المخالفة الإدارية التي يرتكبها الموظف المخالف ، أما عقوبة إنقاص الراتب فتتنبص على نسبة معينة من الراتب لا تتجاوز (10%) من الراتب الشهري ولمدة لا تقل عن ستة أشهر ولا تزيد على سنتين . كما إنهما تختلفان من حيث الآثار، فعقوبة قطع الراتب تؤخر الترفيع أو الزيادة لمدة عشر أشهر كحد أقصى ، وأما عقوبة إنقاص الراتب فتؤخر الترفيع أو الزيادة لمدة سنتين ، وهكذا تكون عقوبة إنقاص الراتب أشد من عقوبة قطع الراتب⁽³⁾

1. د. وسام صبار العاني - القضاء الإداري - مكتبة السنهوري - بغداد - 2013.

2. مجلة دراسات قانونية - بيت الحكمة - العدد (23) - بغداد - 2009.

ويجب أن تكون العقوبة أعلاه مكتوبة ومسببة وتتضمن تحديداً لمدة الإنقاص مع التقيد بالحد الأقصى الذي حدده القانون وهو (10%) ، وهناك ضرورة أن سريانها على الراتب الكلي للموظف بما يشمل من (الراتب الاسمي + المخصصات) ولا يقتصر على الراتب الاسمي ، وذلك بنفس الأسباب التي ذكرناها في معرض الكلام عن عقوبة قطع الراتب ، وهذه العقوبة تدخل ضمن صلاحيات الوزير حصراً أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة ، وتخرج من اختصاص رئيس الدائرة أو الموظف المخول⁽¹⁾

الفرع السادس : تنزيل الدرجة : ونصّ على هذه العقوبة البند (سادساً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل بقولها ((ويكون بأمر تحريري يشعر فيه الموظف بالفعل الذي ارتكبه ويترتب على هذه العقوبة :-

أ- بالنسبة للموظف الخاضع لقوانين أو أنظمة أو قواعد أو تعليمات خدمة تأخذ بنظام الدرجات المالية والترقيع : تنزيل راتب إلى الحد الأدنى للدرجة التي دون درجته مباشرة ، مع منحه العلاوات التي نالها في الدرجة المنزل منها (بقياس العلاوة المقررة في الدرجة المنزل منها) ويعاد إلى الراتب الذي كان يتقاضاه قبل تنزيل درجته بعد قضائه ثلاث سنوات من تاريخ فرض العقوبة ، مع تدوير المدة المقضية في راتبه الأخير قبل فرض العقوبة.(2)

ب- بالنسبة للموظف الخاضع لقوانين أو أنظمة أو قواعد أو تعليمات خدمة تأخذ بنظام الزيادة كل سنتين : تخفيض زيادتين من راتب الموظف ويعاد إلى الراتب الذي كان يتقاضاه قبل تنزيل درجته بعد قضائه ثلاث سنوات من تاريخ فرض العقوبة مع تدوير المدة المقضية في راتبه الأخير قبل فرض العقوبة.

ج- بالنسبة للموظف الخاضع لقوانين أو أنظمة أو قواعد أو تعليمات خدمة تأخذ بنظام الزيادة السنوية: تخفض ثلاث زيادات سنوية من راتب الموظف مع تدوير المدة المقضية في راتبه الأخير قبل فرض العقوبة.

وهذه هي صور عقوبة تنزيل درجة في ظل قانون الانضباط النافذ ، أما بعد صدور قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (22) لسنة 2008 المعدل⁽³⁾. فقد تغير الحال جذرياً لأن القانون المذكور جاء بجدول لرواتب الموظفين يضم (10) درجات ولكل درجة (11) مرتبة يتدرج فيها الموظف عن طريق الزيادة السنوية ، ومن ثم فلم يبق للتفرقة التي أقامها البند (سادساً) من المادة أعلاه أي مفعول .

1. علي خليل ابراهيم - جريمة الموظف العام الخاضعة للتأديب في القانون العراقي - أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية القانون - جامعة بغداد - 2006.
2. د. مازن ليلو راضي - موسوعة القضاء الاداري - المجلد الثاني - المؤسسة الحديثة للكتاب - بيروت - الطبعة الاولى - 2016.
3. د. غازي فيصل مهدي - المرشد لحقوق الموظف - موسوعة الثقافة القانونية - العدد (2) - بغداد - 2008.

الفرع السابع : الفصل :

ونصّ عليها البند (سابعاً) من قانون الانضباط العام وكما يأتي ((ويكون بتنحية الموظف مدة تحدد بقرار الفصل ويتضمن الأسباب التي استوجبت فرض العقوبة عليه ، وعلى النحو الآتي :
أ- مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على ثلاث سنوات ، إذا عوقب الموظف باثنتين من العقوبات التالية أو بإحداها لمرتين وارتكب في المرة الثالثة خلال خمسة سنوات من تاريخ فرض العقوبة الأولى فعلاً يستوجب معاقبته بإحداها : (1)

1- التوبيخ .

2- إنقاص الراتب .

3- تنزيل الدرجة .

ب- مدة بقائه في السجن إذا حكم عليه بالحبس أو السجن عن جريمة غير مخلة بالشرف، وذلك اعتباراً من تاريخ صدور الحكم عليه وتعتبر مدة موقوفيته من ضمن مدة الفصل ، ولا تسترد منه أنصاف الرواتب المصروفة له خلال مدة سحب اليد)).

وهذه العقوبة يجب أن تكون مكتوبة ومسببة ، وهي لا تفرض إلا في الحالات التي نصّ عليها القانون في البند أعلاه ، بعكس العقوبات السابقة، فلم يحدد القانون أسباب معينة لفرضها ، وكذلك فإنها لا تفرض إلا من الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة حصراً ، فإذا فرضت من رئيس الدائرة أو الموظف المخول كانت باطلة ، لكونها صادرة ممن لا يملك صلاحية فرضها ، وهذه العقوبة بعكس عقوبة العزل لا تؤدي إلى إنهاء وظيفة الموظف ، وإنما تنحيه مؤقتاً عن تلك الوظيفة ويعاد إليها بعد انتهاء مدة الفصل المحددة بقرار الفصل ، ولقد وضع القانون لعقوبة الفصل أجلين هما ما نصّت عليه المادة المذكورة :- (2)

الاول :- مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على ثلاث سنوات ، وذلك في حالة ما إذا عوقب الموظف باثنتين من العقوبات كالتوبيخ وإنقاص الراتب وتنزيل الدرجة أو بعقوبة واحدة من العقوبات المذكورة لمرتين وارتكب في المرة الثالثة خلال خمسة سنوات من تاريخ فرض العقوبة الأولى فعلاً يستوجب معاقبته بإحداها . وهذا يعني عدم جواز قيام السلطة الإدارية بفرض عقوبة أخرى في حالة ارتكب مخالفات وتم معاقبة الموظف المخالف بإحدى العقوبات أعلاه وارتكب فعلاً ثالثاً من شأنه تشديد العقوبة إلى الفصل ، فلا خيار أمام السلطة المذكورة ، أي يجب عليها فرض تلك العقوبة حصراً ، وهذه العقوبة في هذه الحالة تفرض بحكم القانون بمجرد صدور اثنتين من العقوبات أعلاه أو إحداها لمرتين ، ويرتكب فعلاً ثالثاً يستوجب معاقبته بإحداها وذلك خلال خمسة سنوات من تاريخ صدور قرار فرض العقوبة الأولى بحقه .

الثاني :- مدة بقائه في السجن إذا حكم عليه بالحبس أو السجن عن جريمة غير مخلة بالشرف ، وذلك اعتباراً من تاريخ صدور الحكم عليه وتعتبر مدة موقوفيته من ضمن مدة الفصل

1. د. ماهر صالح علاوي الجبوري - مبادئ القانون الإداري - دراسة مقارنة - شركة العاتك لصناعة الكتاب - القاهرة - 2010.

2. د. علي خليل ابراهيم - جريمة الموظف العام الخاضعة للتأديب في القانون العراقي - أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية القانون - جامعة بغداد - 2006.

وقد حددت المادة أعلاه الفصل للموظف إذا حكم بالحبس أو بالسجن عن جريمة غير مخلة بالشرف ، ولكن القانون سكت عن إيراد حكم لحالة ما إذا ارتكب الموظف جريمة مخلة بالشرف ، ففي هذه الحالة يمكن الاستئناس بأحكام قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (997) في 1978/7/30⁽¹⁾ والذي قضت الفقرة (ثالثاً) منه باعتبار المحكوم عليه من الموظفين مفصولاً من الوظيفة مدة بقاءه في السجن ، على أن يعاد إلى الخدمة بعد خروجه من السجن إلا إذا فقد شرطاً من شروط التعيين، ولا يحرم من تولي الوظيفة بشكل نهائي، وإذا وجد مانع يحول دون إعادته إلى العمل الذي فصل منه فيعمل في عمل آخر . ويستثنى من ذلك الموظف الذي يحكم عن جريمة (رشوة أو إختلاس أو سرقة) إذ يتم عزله من الخدمة استناداً لأحكام مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (18) في 1993/2/10⁽²⁾ الفرع الثامن : العزل :

ونصت عليها المادة (8) البند (ثامناً) من قانون الانضباط وكما يأتي ((ويكون بتتحية الموظف من الوظيفة نهائياً، ولا تجوز إعادة توظيفه في دوائر الدولة والقطاع العام وذلك بقرار مسبب من الوزير في إحدى الحالات الآتية :

أ- إذا ثبت ارتكابه فعلاً خطيراً يجعل بقاءه في خدمة الدولة مضرراً بالمصلحة العامة⁽³⁾
ب- إذا حكم عليه عن جنائية ناشئة عن وظيفته أو ارتكبتها بصفته الرسمية .
ج- إذا عوقب بالفصل ثم أعيد تعيينه فارتكب فعلاً يستوجب الفصل مرة أخرى .
وتُعد عقوبة العزل من أشد العقوبات الإدارية أثراً لأنها تؤدي إلى فسخ الرابطة الوظيفية فصماً نهائياً ، فلا يجوز إعادة تعيين الموظف المعزول في دوائر الدولة والقطاع العام ، ويجب أن تكون مكتوبة ومسببة وصادرة عن الوزير حصراً أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة ، ولا تفرض ألا في الحالات أعلاه التي نصّ عليها القانون ، وهذه الحالات هي :-
1- إذا ثبت ارتكب الموظف فعلاً خطيراً يجعل بقاءه في خدمة الدولة مضرراً بالمصلحة العامة ، وتقدير خطورة الفعل ومدى مساسه بالمصلحة العامة متروك لتقدير الإدارة وتحت رقابة القضاء الإداري .

2- إذا حُكم عليه عن جنائية ناشئة عن وظيفته أو ارتكبتها بصفته الرسمية . وتطبيق هذه الفقرة يتطلب توافر شرطين هما :-

الشرط الأول : أن يرتكب الموظف جريمة من نوع جنائية⁽⁴⁾
الشرط الثاني : أن تكون الجريمة التي يرتكبها الموظف ناشئة عن وظيفته أو ارتكبتها بصفته الرسمية كجريمة الاختلاس والتزوير والسرقة .

1. د. غازي فيصل مهدي - القضاء الإداري في العراق الواقع والطموح - بيت الحكمة - بغداد - 2009.
2. د. غازي فيصل مهدي - تعليقات ومقالات في نطاق القانون العام - موسوعة القوانين العراقية - الطبعة الأولى - بغداد - 2004.
3. د. عبدالغني بسيوني عبدالله - القانون الإداري - الدار الجامعية للطباعة والنشر - بيروت - 1993.
4. علي حسين الخلف وسلطان عبدالقادر الشاوي - المبادئ العامة في قانون العقوبات - المكتبة القانونية - بغداد - 2009.

3- إذا عوقب الموظف بعقوبة الفصل ثم أعيد توظيفه فارتكب فعلاً يستوجب الفصل مرة أخرى . وهذا يعني أن عقوبة العزل تعد تشديداً للعقوبة التي يستحقها الموظف وهي عقوبة الفصل ، وبما أنه عوقب بالعقوبة المذكورة عن المخالفة الأولى ، ولكنه لم يزدجر بها لذلك تفرض عليه عقوبة العزل ، هذا وبعد فراغ القانون من ذكر العقوبات الانضباطية في المادة (8) منه قضى في المادة (9/أولاً) على ما يأتي ((تسري مدة التأخير في الترفيع أو الزيادة التي تترتب على العقوبات الواردة في المادة (8) من هذا القانون اعتباراً من تاريخ استحقاق الموظف الترفيع أو الزيادة)). وبناءً على هذه الفقرة إذا استحق الموظف ترفيعاً أو زيادة في الراتب قبل فرض العقوبة فلا أثر للأخيرة عليهما ، بل إنها تؤثر على الترفيع والزيادة التي تحصل في المستقبل ، وهذا يعني تأجيل الأثر التبعية لبضعة سنوات أحياناً . أما الفقرة (ثانياً) من هذه المادة فقد نصت على ((إذا عوقب الموظف بأكثر من عقوبة واحدة خلال الدرجة الوظيفية الواحدة تطبق بحقه العقوبة الأشد فيما يتعلق بتأخير الترفيع وفق ما هو مقدر في الفقرة السابقة)). فإذا فرضت بحق موظف عقوبة إنذار وعقوبة توبيخ في نفس الدرجة الوظيفية التي يشغلها يتأخر ترفيعه في هذا الاحتمال مدة سنة واحدة فقط، باعتبار أن عقوبة التوبيخ أشد من عقوبة الإنذار لذلك فإنها تحجب أثر عقوبة الإنذار¹

المطلب الثاني

إجراءات فرض العقوبة التأديبية والجهة المختصة بتلك الإجراءات

الفرع الأول

تعريف إجراءات فرض العقوبة التأديبية

1. إجراءات فرض العقوبة هي المراحل التي تمر من خلالها العملية التأديبية من لحظة بداية التحقيق إلى حين تحديد الجزاء، وهذه الإجراءات تهدف إلى توفير الضمانات الكافية للموظف، ومعظم هذه الإجراءات من خلق القضاء. غير أن المبالغة في الإجراءات قد تؤدي إلى تحول الضمانات التي استهدفتها الإجراءات إلى أضرار تلحق بالمتهم نتيجة عدم استقرار أوضاعه لمدة طويلة. ومن جهة أخرى فإن تأخير توقيع العقوبة من شأنه أن يقلل من أثرها وحكمتها في تحقيق الردع بالنسبة للمذنب واتعاض من قد تسول له نفسه من الغير ارتكاب مثل هذه الجريمة. وتختلف هذه الإجراءات باختلاف السلطات التي خولها القانون الاختصاص بها في كل مرحلة من مراحل الإجراءات. ومن أجل تحقيق أعلى قدر من الفاعلية لضمانات الموظفين أمام العقوبات التأديبية، فقد جعلت بعض الأنظمة القضائية الاختصاص في إجراءات الدعوى التأديبية والحكم فيها من اختصاص القضاء الإداري فضلاً عن اختصاص هذا القضاء في نظر الطعن المتعلقة بإلغاء العقوبات المفروضة كما هو الحال في النظامين الفرنسي والمصري، وهو اتجاه صائب ولا شك فالقضاء عموماً ولا سيما الإداري بما يتمتع به من حيطة ونزاهة وكفاية يمثل الحصن المنيع لحماية الحقوق والحريات. أما في العراق فقد جعل المشرع الاختصاص في جميع مراحل إجراءات العلية التأديبية للسلطات الإدارية الرئاسية سواء من حيث الجهة المختصة بتوقيع العقوبة التأديبية أو من حيث الإجراءات الواجب اتباعها لتوقيع تلك العقوبة.⁽⁰²⁾

1. د. عبدالغني بسيوني عبدالله - القانون الإداري - الدار الجامعية للطباعة والنشر - بيروت - 1993.

2. د. غازي فيصل مهدي - تعليقات ومقالات في نطاق القانون العام - موسوعة القوانين العراقية - الطبعة الأولى - بغداد - 2004.

الفرع الثاني الجهة المختصة في إجراءات فرض العقوبة التأديبية

إن العقوبة الإدارية تصدر بقرار إداري ، وهذا القرار يجب أن يستكمل عناصره الخمسة المعروفة (الاختصاص والشكل والمحل والسبب والغاية) ، فيجب بشكل اساس أن يصدر ذلك القرار من السلطة التأديبية المختصة التي حددها القانون ، ولا بد قبل التعرف على السلطات الانضباطية في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل الإطلاع على أنظمة التأديب المطبقة في دول العالم ، وهي تقسم إلى (3) أنظمة وهي النظام الرئاسي ، وبموجب هذا النظام تناط السلطة التأديبية بالرئيس الإداري () ، والنظام شبه القضائي ، وبموجب هذا النظام تناط السلطة التأديبية بالسلطة الرئاسية أيضاً مع ضرورة استشارة هيئة معينة كما في فرنسا والأردن () ، والنظام القضائي وهو ثالث أنظمة التأديب وبموجبه يعهد بالسلطة التأديبية إلى القضاء العادي كما هو الحال في السويد () . أما عن موقف المشرع العراقي من أنظمة التأديب ، فإنه يمكن القول أن قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل قد أخذ بالنظام الرئاسي ، وهذا ما كشفت عنه الأسباب الموجبة للقانون أعلاه ، فقد جاء فيها ((لغرض تبسيط الإجراءات الانضباطية وسرعة الحسم ولمنح الوزراء ورؤساء الدوائر الصلاحيات اللازمة لفرض العقوبات المقررة لضمان تسيير أجهزة الدولة...)) () . وعلى كل حال فإن السلطات التي تملك حق فرض العقوبات الإدارية على الموظفين حسب قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام هي :- (1)

أولاً : الوزير المختص أو رئيس الجهة غير مرتبطة بوزارة : أجاز القانون للوزير فرض أي من العقوبات المنصوص عليها في المادة (8) منه على الموظف المخالف لأحكامه ، وعد القانون رئيس الجهة غير مرتبطة بوزارة بمثابة وزير لأغراض هذا القانون () . أما عن الموظفين ممن يشغلون وظيفة مدير عام فما فوق فإن الوزير أو رئيس الجهة غير مرتبطة بوزارة لا يستطيع أن يفرض عليهم من عقوبات المادة (8) إلا عقوبات (لفت النظر – الإنذار – قطع الراتب) ، فإذا ظهر للوزير أو رئيس الجهة غير مرتبطة بوزارة أن الموظف أعلاه ممن يكون بمستوى مدير عام فما فوق قد ارتكب فعلاً يستدعي عقوبة أشد مما هو مخول به من العقوبات الثلاثة أعلاه ، فعليه أن يعرض الأمر على مجلس الوزراء متضمناً الاقتراح بفرض العقوبات المنصوص عليها في القانون أعلاه () . (2)

ثانياً : رئيس الدائرة : رئيس الدائرة هو وكيل الوزارة ومن هو بدرجة من أصحاب الدرجات الخاصة ممن يديرون تشكيلة معينة والمدير العام أو أي موظف آخر يخوله الوزير صلاحية فرض العقوبات الانضباطية المنصوص عليها في المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل . وإذا أوصت اللجنة التحقيقية بفرض عقوبة أشد مما هو مشار إليه في المادة (8) من القانون فعلى رئيس الدائرة أو الموظف المخول إحالتها للوزير للبت فيها () . فإذا لم يرق بإحالتها فيكون القرار الإداري بفرض العقوبة الانضباطية باطلاً لصدوره عن شخص غير مختص بإصداره . لأن هذه العقوبات تدخل ضمن الصلاحيات الحصرية للوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة ، وتخرج من صلاحيات رئيس الدائرة أو الموظف المخول ، فإذا فرضت من أحدهما كانت العقوبة باطلة لمخالفتها المادة (11) من قانون انضباط موظفي الدولة باعتبارها صادرة ممن لا يملك صلاحية فرضها ، وهذا ما أكدت عليه قرارات الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة بصفتها التمييزية ، ومنها القرار التمييزي ذي العدد (60/انضباط/تمييز/2009) الصادر عام 2009 في الدعوى المرقمة (51/ج/2008)

1. د. غازي فيصل مهدي - تعليقات ومقالات في نطاق القانون العام - موسوعة القوانين العراقية - الطبعة الأولى - بغداد - 2004.

2. د. غازي فيصل مهدي - القضاء الإداري في العراق الواقع والطموح - بيت الحكمة - بغداد - 2009.

المقامة أمام مجلس الانضباط العام والتي تتلخص وقائعها بقيام رئيس جامعة الكوفة – إضافة لوظيفته بفرض عقوبة تنزيل الدرجة بحق المعارض، وهي من العقوبات التي تدخل ضمن صلاحيات وزير التعليم العالي والبحث العلمي لأن المادة (11) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام قد حصرت صلاحية رئيس الدائرة بفرض عقوبات (لفت النظر والإنذار وقطع الراتب لمدة لا تتجاوز خمسة أيام والتوبيخ) فإذا أوصت اللجنة التحقيقية بفرض عقوبة أشد من العقوبات أعلاه، وجب عليه إحالتها إلى الوزير للبت فيها. وحيث أن المدعى عليه (رئيس جامعة الكوفة إضافة لوظيفته) قد وجه عقوبة تنزيل الدرجة للمدعى وهي من العقوبات التي تخرج من صلاحيته وتدخل ضمن صلاحيات الوزير، لذلك قضت الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة باعتبار العقوبة أعلاه باطلة لأنها صدرت ممن لا يملك صلاحية فرضها (1). (2)

ثالثاً: رئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء: نصّت على هاتين السلطتين المادة (14) من قانون الانضباط بالفقرتين (أولاً وثانياً) وكالاتي :-

- 1- لرئيس الجمهورية أو من يخوله فرض أي من العقوبات المنصوص عليها في المادة (8) من القانون أعلاه على الموظفين التابعين له .
 - 2- لرئيس مجلس الوزراء فرض أي من العقوبات المنصوص عليها في المادة (8) من القانون أعلاه على الموظفين التابعين لرئاسة مجلس الوزراء ، وكذلك فرض إحدى العقوبات ادناه بحق كل موظف يشغل وظيفة مدير عام فما فوق في إحدى الوزارات أو الجهات غير مرتبطة بوزارة ، لأنها تخرج من صلاحية الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة وتدخل ضمن صلاحياته ، وهذه العقوبات هي () : (أ- التوبيخ ، ب- إنقاص الراتب ، ج- تنزيل درجة ، د- الفصل ، هـ- العزل).
- وإذا ظهر للوزير أو رئيس الدائرة أو الموظف المخول أو محكمه قضاء الموظفين أن في فعل الموظف المحال إلى التحقيق أو في محتويات التهمة جرماً نشأ من وظيفته أو ارتكبه بصفته الرسمية فتجب إحالته إلى المحاكم المختصة () . وهنا تخرج المخالفة التي يرتكبها الموظف من نطاق النظام الإداري باعتبارها مخالفة إدارية لتدخل ضمن نطاق النظام الجنائي ، فيطبق على الموظف قانون العقوبات رقم (111) لسنة 1969 المعدل ، ويحال إلى المحاكم الجزائية المختصة لإتباع الإجراءات التحقيقية بحقه ، كما لو ارتكب الموظف جريمة سرقة بعض أموال الدولة أو الاختلاس أو خيانة الأمانة أو الرشوة أو التزوير وغيرها من الجرائم المخلة بالشرف والمنصوص عليها في قانون العقوبات المذكور آنفاً. (2)
- وفضلاً عن ركن الاختصاص يجب أن يستوفي الشكليات التي نصّ عليها القانون وأهمها أن يكون قرار فرض العقوبة مكتوباً () ، وأن تتاح للموظف فرصة الدفاع عن نفسه ، ومناقشة شهود الإثبات ، أما فيما يتعلق بعنصر المحل فإنه يجب أن يحقق القرار الإداري الأثر الذي حدده القانون بناءً على سبب صحيح ، أي تكون هناك مخالفة من جانب الموظف ترتقي إلى مستوى المخالفة الإدارية ويستحق العقوبة عنها ، كما يجب أن تبتغي الإدارة من إصدار هذا القرار تحقيق المصلحة العامة ، وهي ضمان حسن سير المرفق العام بانتظام واضطراب ، فلا تقصد الإساءة إلى الموظف أو الانتقام منه ، بل إصلاحه لكي يكون عضواً نافعاً للمرفق العام ، ومن ثم فإن أي خلل في العناصر المذكورة لقرار فرض العقوبة يؤدي إلى إلغائه من قبل القضاء الإداري. (3)

1. د. عبدالغني بسيوني عبدالله - القانون الإداري - الدار الجامعية للطباعة والنشر - بيروت - 1993.

2. د. عثمان غيلان العبودي - شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل - موسوعة القوانين العراقية - بغداد - 2010.

3. صباح صادق جعفر الأنباري - مجلس شوري الدولة - موسوعة القوانين العراقية - الجزء الأول - الطبعة الأولى - بغداد - 2008.

المبحث الثاني ضمانات الموظف القانونية لصحة فرض العقوبة التأديبية المطلب الأول

الضمانات السابقة على فرض العقوبة التأديبية

الفرع الأول : تبليغ الموظف بإحالاته للتحقيق : تشترط أغلب القوانين إعلام الموظف بكونه متهماً بارتكاب مخالفة إدارية ، وإنه سوف يتم اتخاذ الإجراءات القانونية بحقه لإحاطته علماً بالمخالفة التي ارتكبها ومدى جسامتها ، وإعلامه بمختلف الأدلة التي تشير إلى ارتكابه لتلك المخالفة حتى يتسنى له ترتيب دفاعه والإدلاء بأوجه الدفاع التي يستطيع تقديمها، وتلتزم الإدارة بمواجهة الموظف بحقيقة التهم المنسوبة إليه ، وذلك بإعلامه بها وظروف ارتكابها قبل التحقيق معه ، حتى يتمكن من إعداد دفاعه وتقديم وجهة نظره حولها ، لأنه من غير المقبول أن يتم التحقيق من أجل الوصول لإيقاع إحدى العقوبات الإدارية من دون إيصال هذا الإعلام إلى الموظف ، والذي يُعد بمثابة تنبيه له بأن الإجراءات الإدارية سوف تتخذ ضده ، وليكون على بينة من أمره ، والإعلام المسبق للموظف بما هو منسوب له يُعد أمراً لازماً حتى في حالة عدم النص عليه في القانون ، أما قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل فلم ينص صراحةً على إيجاد مثل هذه الضمانة ، ولكنها مع ذلك تعتبر من المبادئ العامة المتفق عليها ، ويترتب على إغفالها اعتبار القرار الصادر بتوقيع العقوبة الإدارية باطلاً مما يترتب عليه إلغاء تلك العقوبة من القضاء الإداري المختص⁽¹⁾

الفرع الثاني : إطلاع الموظف على الملف التحقيقي : يُعد إطلاع الموظف على الملف التحقيقي ضماناً جوهرياً من الضمانات الجوهرية السابقة على فرض العقوبة الإدارية ، ولقد أخذ بهذا الضمان العديد من القوانين كالقانون الفرنسي ، وأكد على ذلك القضاء الإداري ممثلاً بالقرارات الصادرة عن مجلس الدولة الفرنسي ، وذلك لتمكين الموظف من تحضير دفاعه ، كذلك أجازت القوانين العربية الأخذ بهذا الضمان كالقانون المصري والسوري والأردني . أما قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل فلم ينص صراحةً على تثبيت حق للموظف في الإطلاع على الملف التحقيقي قبل فرض العقوبة بحقه ، إلا أن النظام الإداري في العراق يعد من الأنظمة الرئاسية التي تقرر للموظف مجموعة ضمانات ، ولعل أهمها حقه في الإطلاع على ملف التحقيق بقصد تحضير دفاعه ، وبما أن قانون الانضباط مال إلى ترجيح مبدأ فاعلية الإدارة مما يصح معه القول بأنه أخذ بالنظام الرئاسي للعقوبة ، وبما أن حقوق الدفاع أصبحت من الحقوق الدستورية المقدسة فمن ثم لا يجوز المساس بها ، لذلك يذهب البعض بأن ليس هناك مانع يحول دون إطلاع الموظف على ملف التحقيق قبل فرض العقوبة الإدارية بحقه شريطة أن ينظم هذا الإطلاع بشكل يحفظ سلامة الملف المذكورة ، لأنه بدون ضمان الحق المذكور لا يستطيع الموظف الدفاع عن نفسه وتفنيد التهمة الموجهة إليه⁽²⁾

1. د. عثمان غيلان العبودي - شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل - موسوعة القوانين العراقية - بغداد - 2010.
2. علي حسين الخلف وسلطان عبدالقادر الشاوي - المبادئ العامة في قانون العقوبات - المكتبة القانونية - بغداد - 2009.

الفرع الثالث : التحقيق والاستجواب : من الضمانات الإدارية المهمة هو وجوب فرض العقوبة الإدارية بناءً على توصيات لجنة تحقيقية مشكّلة وفقاً للقانون ، وبعد استكمال الإجراءات التحقيقية التي اشترطها القانون الإداري وجاء قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 بضمانة قوية تحول دون انحراف السلطة الإدارية عن المسار المرسوم لها , وهي وجوب إجراء تحقيق أصولي واستجواب ، ولقد نصّت المادة (10) من القانون المذكور على وجوب تشكيل لجنة تحقيقية في الوزارات والدوائر التابعة لها تتولى التحقيق مع الموظف المحال إليها ، وبعد الفراغ من التحقيق أن توصي , أما بعدم مساءلة الموظف وغلق التحقيق , أو بفرض إحدى العقوبات المنصوص عليها في المادة (8) من القانون أعلاه ، كما لها أن توصي بإحالة الموظف الى المحاكم المختصة إذا وجد لها أن فعله يشكل جريمة جنائية من وظيفته أو ارتكبتها بصفته الرسمية⁽ⁱⁱⁱ⁾. علماً بأن نص الفقرة (أولاً) من المادة (10) من القانون أعلاه يذهب إلى ما يأتي ((على الوزير أو رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على أن يكون أحدهم حاصلاً على شهادة جامعية أولية في القانون)) , وعليه يجب مراعاة هذه الشكلية في تشكيل اللجان التحقيقية ، فإذا تم تشكيل لجنة بأكثر من (3) أعضاء أو كانت بدون عضو قانوني ، كانت العقوبة باطلة وقابلة للإلغاء من قبل القضاء الإداري ممثلاً بمحكمة قضاء الموظفين⁽¹⁾

أما الفقرة (ثانياً) من المادة أعلاه فقد نصّت على ((تتولى اللجنة التحقيق تحريرياً مع الموظف المخالف المحال إليها، ولها في سبيل أداء مهمتها سماع وتدوين أقوال الموظف والشهود والإطلاع على جميع المستندات والبيانات التي ترى ضرورة الإطلاع عليها ، وتحرر محضراً تثبت فيه ما اتخذته من إجراءات وما سمعته من أقوال مع توصياتها المسببة أما بعدم مساءلة الموظف وغلق التحقيق أو بفرض إحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون ، وترفع كل ذلك إلى الجهة التي أحالت الموظف عليها)).

وعليه فالاستجواب ضمانة أساسية من الضمانات الإدارية التي بغيابها تصبح العقوبة المفروضة دون استجواب باطلة وقابلة للإلغاء ، وهذا ما استقرت عليه الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة بصفقتها التمييزية بقرارها التمييزي ذي العدد (120/انضباط/تمييز/2011) المؤرخ في 2011/3/24 والتي ذهبت فيه إلى أنه ((يُعد الاستجواب للموظف والتحقيق معه من القواعد الشكلية التي لا يجوز إهمالها وهي من النظام العام، وإن عدم مراعاتها يؤدي إلى بطلان الإجراءات القانونية المتخذة))⁽²⁾

أما الفقرة (ثالثاً) من المادة العاشرة فقد أعطت للجنة التحقيقية إذا رأت أن فعل الموظف المحال عليها يشكل جريمة جنائية نشأت عن وظيفته أو ارتكبتها بصفته الرسمية فيجب أن توصي بإحالته إلى المحاكم المختصة ، وهناك تجتمع المسؤولية الجنائية والمسؤولية الإدارية ، كأن يقوم الموظف بارتكاب إحدى الجرائم الآتية (السرقه – الاختلاس – التزوير – الرشوة وغيرها).

1. د. عثمان غيلان العبودي - النظام التأديبي لموظفي الدولة - موسوعة القوانين العراقية - الطبعة الثانية - بغداد - 2007.

2. د. عبدالغني بسيوني عبدالله - القانون الإداري - الدار الجامعية للطباعة والنشر - بيروت - 1993.

أما الفقرة (رابعاً) من المادة أعلاه فقد جاءت باستثناء على ما ورد في أحكام الفقرتين (أولاً وثانياً) من المادة أعلاه، للوزير أو رئيس الدائرة بعد استجواب الموظف المخالف أن يفرض عليه مباشرة واحدة من العقوبات الآتية : (لفت النظر والإنذار وقطع الراتب) ، وبخلاف ذلك لا يجوز للوزير أو رئيس الدائرة معاقبة الموظف بعقوبات التوبيخ وإنقاص الراتب وتنزيل الدرجة والفصل والعزل ، ما لم يتم التحقيق معه واستجوابه حسب الفقرتين (أولاً وثانياً) من المادة أعلاه¹ الفرع الرابع : حق الدفاع أصالة أو وكالة : تجيز أغلب القوانين للموظف المحال على التحقيق حق الدفاع عن نفسه أصالة أو من خلال الاستعانة بمحامي يتوكل للدفاع عنه عند التحقيق معه ، إذ إن حق الدفاع عن النفس حق طبيعي ودستوري^(iv) ، ويُعد من الأمور المسلم بها في المجال الإداري ، سواء نصت عليه القوانين أم لم تنص عليه ، ويقرره القضاء الإداري في أحكامه ويلزم السلطة الإدارية به كمبدأ من المبادئ العامة للقانون ، ويفتضي أن يتاح للموظف حق الدفاع عن نفسه قبل اتخاذ أي إجراء بصدده ، ولا يكفي أن يواجه الموظف بما نسب إليه ، وإنما يجب تمكينه من تحقيق دفاعه بصورة معتبرة والاستعانة بمحامي وغير ذلك من مقتضيات حق الدفاع ، ويجب على الإدارة احترام هذا الحق ، وبخلافه تُعد العقوبة باطلة ، أما قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل فقد جاء خالياً من النص على حق الموظف المخالف المحال إلى لجنة تحقيقية بحق توكيل محامٍ للدفاع عنه، لذلك ندعو من هذا الباب إلى ضرورة تعديل نص المادة (10/ثانياً) ليكون كالآتي ((تتولى اللجنة التحقيق تحريرياً مع الموظف المخالف المحال عليها ، ولها في سبيل أداء مهمتها سماع وتدوين أقوال الموظف ودفاع موكله من المحامين ...)). (2).

المطلب الثاني

الضمانات المرافقة لقرار فرض العقوبة التأديبية

كثيراً ما تمنح القوانين بعض الضمانات على قرار فرض العقوبة الإدارية لكي تكون هذه القرارات متوافقة مع القانون ، وكذلك جعل العقوبة متفقة مع مبدأ مشروعية القرارات الإدام تناط السلطة التأديبية بالرئيس الإداري^(v) ، والنظام شبه القضائي ، وبموجب هذا النظام تناط السلطة التأديبية بالسلطة الرئاسية أيضاً مع ضرورة استشارة هيئة معينة كما في فرنسا والأردن^(vi) ، والنظام القضائي وهو ثالث أنظمة التأديب وبموجبه يعهد بالسلطة التأديبية إلى القضاء العادي كما هو الحال في السويد أما عن موقف المشرع العراقي من أنظمة التأديب ، فإنه يمكن القول أن قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل قد أخذ بالنظام الرئاسي ، وهذا ما كشفت عنه الأسباب الموجبة للقانون أعلاه ، فقد جاء فيها ((لغرض تبسيط الإجراءات الانضباطية وسرعة الحسم ولمنح الوزراء ورؤساء الدوائر الصلاحيات اللازمة لفرض العقوبات المقررة لضمان تسيير أجهزة الدولة...)). وعلى كل حال فإن السلطات التي تملك حق فرض العقوبات الإدارية على الموظفين حسب قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام هي :-

1. د. غازي فيصل مهدي - تعليقات ومقالات في نطاق القانون العام - موسوعة القوانين العراقية - الطبعة الأولى - بغداد - 2004.

أولاً : الوزير المختص أو رئيس الجهة غير مرتبطة بوزارة : أجاز القانون للوزير فرض أي من العقوبات المنصوص عليها في المادة (8) منه على الموظف المخالف لأحكامه , وعد القانون رئيس الجهة غير مرتبطة بوزارة بمثابة وزير لأغراض هذا القانون⁽¹⁾. أما عن الموظفين ممن يشغلون وظيفة مدير عام فما فوق فإن الوزير أو رئيس الجهة غير مرتبطة بوزارة لا يستطيع أن يفرض عليهم من عقوبات المادة (8) إلا عقوبات (لفت النظر – الإنذار – قطع الراتب) , فإذا ظهر للوزير أو رئيس الجهة غير مرتبطة بوزارة أن الموظف أعلاه ممن يكون بمستوى مدير عام فما فوق قد ارتكب فعلاً يستدعي عقوبة أشد مما هو مخول به من العقوبات الثلاثة أعلاه , فعليه أن يعرض الأمر على مجلس الوزراء متضمناً الاقتراح بفرض العقوبات المنصوص عليها في القانون أعلاه⁽²⁾

ثانياً : رئيس الدائرة : رئيس الدائرة هو وكيل الوزارة ومن هو بدرجته من أصحاب الدرجات الخاصة ممن يديرون تشكياً معيناً والمدير العام أو أي موظف آخر يخوله الوزير صلاحية فرض العقوبات الانضباطية المنصوص عليها في المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل . وإذا أوصت اللجنة التحقيقية بفرض عقوبة أشد مما هو مشار إليه في المادة (8) من القانون فعلى رئيس الدائرة أو الموظف المخول إحالتها للوزير للبت فيها⁽³⁾ فإذا لم يتم بإحالتها فيكون القرار الإداري بفرض العقوبة الانضباطية باطلاً لصدوره عن شخص غير مختص بإصداره . لأن هذه العقوبات تدخل ضمن الصلاحيات الحصرية للوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة , وتخرج من صلاحيات رئيس الدائرة أو الموظف المخول , فإذا فرضت من أحدهما كانت العقوبة باطلة لمخالفتها المادة (11) من قانون انضباط موظفي الدولة باعتبارها صادرة ممن لا يملك صلاحية فرضها , وهذا ما أكدت عليه قرارات الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بصفقتها التمييزية , ومنها القرار التمييزي ذي العدد (60/انضباط/تمييز/2009) الصادر عام 2009 في الدعوى المرقمة (51/ج/2008) المقامة أمام مجلس الانضباط العام والتي تتلخص وقائعها بقيام رئيس جامعة الكوفة – إضافة لوظيفته بفرض عقوبة تنزيل الدرجة بحق المعارض , وهي من العقوبات التي تدخل ضمن صلاحيات وزير التعليم العالي والبحث العلمي لأن المادة (11) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام قد حصرت صلاحية رئيس الدائرة بفرض عقوبات (لفت النظر والإنذار وقطع الراتب لمدة لا تتجاوز خمسة أيام والتوبيخ) فإذا أوصت اللجنة التحقيقية بفرض عقوبة أشد من العقوبات أعلاه , وجب عليه إحالتها إلى الوزير للبت فيها . وحيث أن المدعى عليه (رئيس جامعة الكوفة إضافة لوظيفته) قد وجه عقوبة تنزيل الدرجة للمدعي وهي من العقوبات التي تخرج من صلاحيته وتدخل ضمن صلاحيات الوزير , لذلك قضت الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة باعتبار العقوبة أعلاه باطلة لأنها صدرت ممن لا يملك صلاحية فرضها^(vii).

1. د. غازي فيصل مهدي – المرشد لحقوق الموظف – موسوعة الثقافة القانونية – العدد (2) – بغداد – 2008.
2. محمد يوسف مهدي – أهم المبادئ القانونية لمجلس شورى الدولة – مجلس النواب – مكتب النائب الأول – الطبعة الأولى – بغداد – 2011.
3. مجلة العلوم القانونية – كلية القانون – جامعة بغداد – المجلد (التاسع) العديدين (الأول والثاني) – بغداد – 1990.

ثالثاً : رئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء : نصّت على هاتين السلطتين المادة (14) من قانون الانضباط بالفئرتين (أولاً وثانياً) وكالاتي :-

1- لرئيس الجمهورية أو من يخوله فرض أي من العقوبات المنصوص عليها في المادة (8) من القانون أعلاه على الموظفين التابعين له .

2- لرئيس مجلس الوزراء فرض أي من العقوبات المنصوص عليها في المادة (8) من القانون أعلاه على الموظفين التابعين لرئاسة مجلس الوزراء ، وكذلك فرض إحدى العقوبات ادناه بحق كل موظف يشغل وظيفة مدير عام فما فوق في إحدى (1)

الفرع الأول. : مبدأ وحدة العقوبة الإدارية وعدم تعددها : بمقتضى هذا المبدأ لا يجوز فرض عقوبتين إداريتين على الموظف المخالف عن الفعل ذاته ، وهذا المبدأ يجد مبرراته في اعتبارات تحقيق العدالة والمصلحة والوظيفة العامة التي تقتضي بعدم معاقبة الموظف عن الخطأ الواحد إلا بعقوبة واحدة تناسبه ، مع ملاحظة أنه يشترط لتعدد العقوبة أن تتعدد المخالفات المرتكبة ، وهذا المبدأ نصت عليه المادة (20) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل بقولها ((لا يجوز فرض أكثر من عقوبة بموجب هذا القانون عن فعل واحد)) (viii) . ان هذا المبدأ مستقر عليه باعتباره من المبادئ العامة للقانون ، ولكنه غير مطلق لأن هناك شروط يجب توافرها لتطبيقه كالاتي : (2)

1- يجب أن لا تكون الأفعال التي يعاقب عليها الموظف هي ذاتها التي سبق وأن عوقب عليها ، أما إذا ظهرت وقائع جديدة بعد إصدار العقوبة فتستطيع الإدارة معاقبة هذا الموظف عن الأفعال الجديدة.

2- إذا صدرت عقوبة إدارية بحق الموظف من قبل رئيس الدائرة ثم قام الوزير المختص بتشيدها بما يملك من سلطة الإشراف والتوجيه والرقابة على أعمال الموظف المروّوس ، فلا يعد ذلك ازدواجاً للعقوبة .

3- بالإمكان معاقبة الموظف جنائياً وإدارياً عن فعل واحد إذا ما توافرت فيه أوصاف الجريمة الجنائية والمخالفة الإدارية كالرشوة والاختلاس والتزوير وغيرها من الجرائم .

4- إن معاقبة الموظف بعقوبة إدارية لا يمنع من اتخاذ إجراءات أخرى بحق الموظف مثل نقله من وظيفة إلى أخرى أو من مكان لآخر حسب مقتضيات حسن سير المرفق العام (ix).

الفرع الثالث : مبدأ التناسب ما بين العقوبة الإدارية مع المخالفة المرتكبة : مبدأ التناسب ما بين العقوبة الإدارية والمخالفة الإدارية يقتضي الموازنة ما بين مبدأ الفاعلية والضمان في العقوبات الإدارية ، فإذا كان من حق الإدارة استخدام حقها في معاقبة الموظفين لضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، فإن من واجبها أيضاً ألا تهدر ضمانات وحقوق الموظف وأن لا تعاقبه بأشد أو أقل مما اقترف من ذنب إداري ،

1. علي خليل ابراهيم - جريمة الموظف العام الخاضعة للتأديب في القانون العراقي - أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية القانون - جامعة بغداد - 2006.

2. د. غازي فيصل مهدي - تعليقات ومقالات في نطاق القانون العام - موسوعة القوانين العراقية - الطبعة الأولى - بغداد - 2004.

وهذا يفرض على الإدارة وجوب تقدير خطورة المخالفة المرتكبة ومدى جسامة الضرر الناشئ عنها مع الجزاء المترتب عليها، وهو أمر يستخلص من وقائع كل قضية حسب ظروفها، وتخضع هذه السلطة لرقابة القضاء الإداري، ومثال ذلك القرار التمييزي الصادر عن الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بصفتها التمييزية ذي العدد (282/268/انضباط/تمييز/2008) المؤرخ في 2008/12/31 والذي ذهبت فيه إلى أنه ((على مجلس الانضباط العام مراعاة جسامة الفعل المرتكب مع العقوبة المفروضة))⁽¹⁾

الفرع الرابع : أن تكون العقوبة الإدارية مسببة : السبب هو الحالة الواقعية أو القانونية السابقة على القرار والدافعة إلى تدخل الإدارة لاتخاذها، أي الحالة القانونية والظروف المادية المبررة لإصدار القرار الإداري، والقاعدة العامة في القرارات الإدارية في جهة السبب أن الإدارة لا تكون ملزمة بتسبيب قراراتها إلا إذا ألزمها القانون بذلك، ولكن هذه القاعدة لا تسري على القرارات الإدارية الصادرة بفرض العقوبات الإدارية، إذ أن المشرع ألزم الإدارة بوجوب تسبيب قراراتها الانضباطية وذلك بموجب المادة (8) فيُعد التسبيب من أهم الضمانات الإدارية للرقابة على سلطة الإدارة في فرض العقوبات الإدارية، ويكون للقضاء الإداري فرض رقابته على تسبيب القرارات الإدارية الخاصة بالعقوبات الإدارية، فإذا صدر القرار الإداري دون أن يستند إلى سبب صحيح فإنه يكون قراراً معيباً بعيب السبب، أي عدم مشروعية هذا القرار أما لعدم وجود الحالة الواقعية أو القانونية الباعثة على اتخاذه أو لعدم صحة التكييف القانوني للوقائع التي بني عليها القرار. مثال ذلك القرار التمييزي الصادر عن الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بصفتها التمييزية ذي العدد (298/297/انضباط/تمييز/2007) المؤرخ في 2007/12/18، إذ تذهب فيه ((إن السبب ركن من أركان القرار الإداري مما يتعين ذكره وإلا كان القرار معيباً))، وكذلك قرارها التمييزي ذي العدد (165/انضباط/تمييز/2011) المؤرخ في 2011/5/12 تذهب فيه إلى إنه ((يكون القرار الإداري الخالي من ركن السبب قابلاً للإلغاء))⁽²⁾

وإذا كانت القوانين قد أحاطت القرارات الصادرة بفرض العقوبات الانضباطية بمجموعة من الضمانات السابقة والمعاصرة لها إلا إنها لم تكتف بذلك، وإنما نصت على منح الموظف المعاقب ضمانات لاحقة بعد صدور القرار الإداري بفرض العقوبة حرصاً على تحقيق العدالة في أقصى صورها، وتتمثل تلك الضمانات بحق الموظف المعاقب بالطعن في قرار فرض العقوبة الإدارية بحقه أمام القضاء الإداري، وهذا ما نصت عليه المادة (15) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل يحق للموظف الطعن بالقرار الإداري الخاص بفرض العقوبة أمام محكمة قضاء الموظفين أحد تشكيلات مجلس شورى الدولة^(x)، وتُعد هذه الضمانة حماية للموظف من جانب والإدارة من جانب آخر.

1. د. مازن ليلو راضي - موسوعة القضاء الإداري - المجلد الثاني - المؤسسة الحديثة للكتاب - بيروت - الطبعة الأولى - 2016.

2. د. وسام صبار العاني - القضاء الإداري - مكتبة السنهوري - بغداد - 2013.

الخاتمة :

في نهاية هذا البحث لا يسعنا إلا أن نحمد الله جلّ وعلا لما مَنَّ علينا من علمه وتوفيقه، ونتمنى أن تكون مفردات البحث قد غطت الموضوع بشكل كامل، فهو موضوع أساسي في العمل الوظيفي يجب الإلتزام بما ورد فيه من أسس ومبادئ لا بد من إشاعتها في أوساط الوظيفة العامة في دوائر الدولة كافة، لما تحقّقه من مصلحة عامة لبناء نظام وظيفي سليم يقوم على أسس مبادئ العدالة والنزاهة والكفاءة واحترام القوانين.

النتائج

1- تعريف العقوبة التأديبية:

هي عقوب توقع على الموظف المخالف لواجباته الوظيفية. تهدف إلى إصلاح الموظف وزجره عن تكرار المخالفة، وصون المصلحة العامة. تختلف عن العقوبة الجنائية من حيث أنها لا تمس حرية الموظف الشخصية أو حقه في الملكية، وتخضع لقواعد خاصة.

2- أنواع العقوبة التأديبية: لفت النظر، الإنذار، قطع الراتب، التوبيخ، إنقاص الراتب، تنزيل الدرجة، الفصل، العزل.

3- إجراءات فرض العقوبة التأديبية:

- * تشكيل لجنة تحقيقية.
- * التحقيق مع الموظف المخالف.
- * تحرير محضر تثبت فيه اللجنة إجراءاتها واستنتاجاتها وتوصياتها المسببة.
- * عرض محضر التحقيق على الوزير أو رئيس الدائرة.
- * إصدار قرار بفرض العقوبة التأديبية أو إحالة الموضوع إلى القضاء الإداري.

4- اهمية مبدأى المشروعية والمسؤولية:

يلعب مبدأ المشروعية دوراً هاماً في تحديد نطاق العقوبات التأديبية، حيث لا يجوز توقيع أي عقوبة على الموظف إلا إذا كانت منصوصاً عليها في القانون أو في لائحة تنظيمية. كما يلعب مبدأ المسؤولية دوراً هاماً في تحديد مدى مسؤولية الموظف عن المخالفة التي ارتكبها، حيث لا يجوز توقيع عقوبة تأديبية على الموظف إلا إذا ثبت أنه قد ارتكب المخالفة عمداً أو إهمالاً.

5- ضمانات الموظف المتهم تأديبياً:

يتمتع الموظف المتهم تأديبياً بعدة ضمانات لحماية حقوقه، منها:
حقه في الاطلاع على التهم الموجهة إليه.
حقه في الدفاع عن نفسه وتقديم أدلته.
حقه في حضور التحقيق معه ومرافقته لمحام.
حقه في الطعن على قرار العقوبة التأديبية أمام القضاء الإداري.

التوصيات

- 1- نرى ضرورة تنبيه الموظف العام في قرار فرض العقوبة لأن الموظف غير معصوب ومعرض للخطأ
- 2- أن يذيل قرار فرض العقوبة بعبارة تدل على أنه خاضع للتظلم والإنضباط أمام مجلس الانضباط حتى نتجنب سطوة الإدارة.
- 3- كما نرى أيضاً إعادة النظر في قانون انضباط موظفي الدولة النافذ بعد مراجعته بشكل دقيق والغاء أو تعديل كل ما هو في الضد من حقوق و ضمانات الموظف،
- 4- ينبغي أيضاً على الإدارة ألا تنتظر إلى نصوص القانون على أنها نصوص جامدة بل لابد من تفعيل أخلاقية وسلوكية الوظيفة العامة أي أن تحد الإدارة من التعامل وفق الرئيس والمرؤس.

المصادر :

أولاً : المراجع العلمية :

1. د. سامي جمال الدين - اصول القانون الإداري - منشأة المعارف - الاسكندرية - 2009.
2. د. سليمان محمد الطماوي - القضاء الإداري - الكتاب الثالث - قضاء التأديب دراسة مقارنة - دار الفكر العربي - القاهرة - 1995.
3. صباح صادق جعفر الأنباري - مجلس شورى الدولة - موسوعة القوانين العراقية - الجزء الأول - الطبعة الأولى - بغداد - 2008.
4. علي حسين الخلف وسلطان عبدالقادر الشاوي - المبادئ العامة في قانون العقوبات - المكتبة القانونية - بغداد - 2009.
5. د. عبدالغني بسيوني عبدالله - القانون الإداري - الدار الجامعية للطباعة والنشر - بيروت - 1993.
6. علي محمد بدير وآخرون - القانون الإداري - شركة العاتك - القاهرة - 2009.
7. د. عثمان غيلان العبودي - النظام التأديبي لموظفي الدولة - موسوعة القوانين العراقية - الطبعة الثانية - بغداد - 2007.
8. د. عثمان غيلان العبودي - شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل - موسوعة القوانين العراقية - بغداد - 2010.
9. د. غازي فيصل مهدي - تعليقات ومقالات في نطاق القانون العام - موسوعة القوانين العراقية - الطبعة الأولى - بغداد - 2004.
10. د. غازي فيصل مهدي - شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل - بغداد - 2006.
11. د. غازي فيصل مهدي - المرشد لحقوق الموظف - موسوعة الثقافة القانونية - العدد (2) - بغداد - 2008.
12. د. غازي فيصل مهدي - القضاء الإداري في العراق الواقع والطموح - بيت الحكمة - بغداد - 2009.
13. د. ماجد راغب الحلو - القانون الإداري - دار المطبوعات الجامعة - الاسكندرية - 1983.
14. د. ماجد راغب الحلو - القرارات الإدارية - دار الجامعة الجديدة - الاسكندرية - 2009.
15. د. مازن ليلو راضي - موسوعة القضاء الإداري - المجلد الثاني - المؤسسة الحديثة للكتاب - بيروت - الطبعة الأولى - 2016.
16. د. ماهر صالح علاوي الجبوري - مبادئ القانون الإداري - دراسة مقارنة - شركة العاتك لصناعة الكتاب - القاهرة - 2010.
17. محمد يوسف مهدي - أهم المبادئ القانونية لمجلس شورى الدولة - مجلس النواب - مكتب النائب الأول - الطبعة الأولى - بغداد - 2011.
18. د. وسام صبار العاني - القضاء الإداري - مكتبة السنهوري - بغداد - 2013.

ثانياً : الرسائل والأطاريح الجامعية :

1. علي خليل ابراهيم - جريمة الموظف العام الخاضعة للتأديب في القانون العراقي - أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية القانون - جامعة بغداد - 2006.
 2. أحمد ماهر صالح علاوي الجبوري - إجراءات فرض العقوبة الانضباطية في القانون العراقي - رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون - جامعة بغداد - 2006.
- ثالثاً : المجالات العلمية :

1. مجلة القانون والقضاء - موسوعة القوانين العراقية - بغداد - العدد (2) - 2010.
2. مجلة دراسات قانونية - بيت الحكمة - العدد (23) - بغداد - 2009.
3. مجلة العلوم القانونية - كلية القانون - جامعة بغداد - المجلد (التاسع) العديدين (الأول والثاني) - بغداد - 1990.
4. مجلة العلوم القانونية - كلية القانون - جامعة بغداد - المجلد الثاني عشر - العديدين (الأول والثاني) - بغداد - 1997.

رابعاً : التشريعات :

1. دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
2. قانون انضباط موظفي الدولة لعام 1929 الملغى .
3. قانون انضباط موظفي الدولة لعام 1939 الملغى .
4. قانون المرافعات المدنية رقم (83) لسنة 1969 المعدل .
5. قانون العقوبات رقم (111) لسنة 1969 المعدل .
6. قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (23) لسنة 1971 المعدل .
7. قانون مجلس شورى الدولة رقم (65) لسنة 1979 المعدل .
8. قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة رقم (106) لسنة 1989.
9. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل .
10. قانون التعديل الأول لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (5) لسنة 2008.
11. قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (22) لسنة 2008.
12. قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (17) لسنة 2013.
13. قانون مجلس الدولة رقم (71) لسنة 2017 .

خامساً : المجموعات القضائية :

- 1- قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2006 , وزارة العدل , مجلس شورى الدولة , بغداد , 2007.
- 2- قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2007 , وزارة العدل , مجلس شورى الدولة , بغداد , 2008.
- 3- قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2008 , وزارة العدل , مجلس شورى الدولة , بغداد , 2009.
- 4- قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة الصادرة في ضوء قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (21) لسنة 2008 , وزارة العدل , مجلس شورى الدولة , بغداد , 2010.
- 5- قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2010 , وزارة العدل , مجلس شورى الدولة , بغداد , 2011.

6- قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2011 , وزارة العدل , مجلس شورى الدولة , بغداد , 2012

7- قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2014 , وزارة العدل , مجلس شورى الدولة , بغداد , 2015.

8- قرارات مجلس الدولة وفتاواه لسنة 2016 , مجلس الدولة , بغداد , 2017.

سادسا : المواقع الالكترونية :-

1- الموقع الالكتروني للسلطة القضائية الاتحادية :

2- الموقع الالكتروني لقاعدة التشريعات العراقية :

الهوامش

www.iraqjq.iq
www.iraqld.iq/
